

١٩٤٠-١٩٥٦

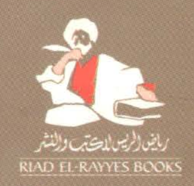
الوثائق البريطانية عن السودان

تحرير: محمود صالح عثمان صالح

المجلد الرابع

١٩٤٩

تقرير عام





1940-1956

THE BRITISH DOCUMENTS ON THE SUDAN

General Editor
MAHMOUD S.O. SALIH
Introduction by
PROFESSOR PETER WOODWARD

VOLUME IV
1949
Report

الوثائق البريطانية عن السودان ١٩٤٠-١٩٥٦
THE BRITISH DOCUMENTS ON THE SUDAN
المجلد ٤
١٩٤٩ تقرير عام









الوثائق البريطانية عن السودان

١٩٤٠-١٩٥٦

المجلد الرابع
١٩٤٩
تقرير عام

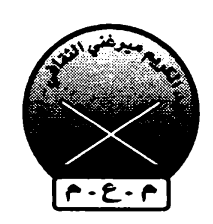
١٩٤٠-١٩٥٦

الوثائق البريطانية عن السودان

تحرير: محمود صالح عثمان صالح

المجلد الرابع
١٩٤٩
تقرير عام





THE BRITISH DOCUMENTS ON THE SUDAN 1940 - 1956

General Editor:

MAHMOUD S. O. SALEH

First Published in October 2002

إشراف وتوزيع:
شركة رياض الريس للكتب والنشر ش.م.م.
بيروت ـ لبنان

ISBN 1855 13 457 8

تصميم الغلاف: محمد حمادة

الطبعة الأولى: تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢

المحتويات

١٩٤٩

[LXXXII]

١٩٤٩

تقـــريـــر

عن الحكومة المحلية في السودان

الدكتور أ. هـ. مارشال

تقديم وتعريب

أحمد إبراهيم أبو شوك

تقديم المترجم

شهد عقد الأربعينات من القرن العشرين تحولاً واضحاً في سياسة الحكومة البريطانية تجاه مستعمراتها ومحمياتها في أفريقيا، وكان هذا التحول مربوطاً بعدد العوامل السياسية التي أفرزتها سنوات الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ - ١٩٤٥). ويأتي في مقدم هذه العوامل قيام عصبة الأمم واعترافها بحق الشعوب المستعمَرة في تقرير مصيرها، ثم ظهور الولايات المتحدة الأميركية كقاسم مشترك جديد يصعب تجاوزه في السياسة الدولية وراعٍ لميثاق عصبة الأمم. وظهرت على مستوى المستعمرات التنظيمات السياسية ذات الصبغة القومية التي كانت تنادي بالإنعتاق من سيادة الرجل الأبيض. ولازم هذه التحولات تحول آخر في الرأي العام البريطاني الذي صوّت لصالح حزب العمال على حساب المحافظين الذين لم يحالفهم الحظ في الانتخابات العامة لسنة ١٩٤٥م. ومن إشراقات حكومة العمال في تلك الفترة أنها انتقدت نظام الحكم غير المباشر (Indirect Rule) الذي كان سائداً في المستعمرات والمحميات البريطانية في أفريقيا. ثم نادى وزير دولتها لإدارة شؤون المستعمرات، آرثر قرَش جونز (Arthur Creech-Jones)، «بتحويل الحكم غير المباشر إلى حكومة محلية حديثة وديموقراطية وفاعلة»، يمكنها أن تنمّي الهيكل الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للمجتمعات القبلية في أفريقيا على أسس «حديثة ومعايير متحضرة»[1].

نُوقشت هذه السياسة في مؤتمرين نظمهما مكتب إدارة المستعمرات في لندن، وعقدا تباعاً في جامعة كمبردج خلال عامي ١٩٤٧ و١٩٤٨، وحضرهما حكام المستعمرات الأفريقية وعدد من المهتمين بشؤون الحكم والإدارة المحلية. وأخيراً تبلورت آراء المؤتمرين في الدعوة إلى قيام أجهزة حكم محلي ذاتي على نمط الحكومة المحلية الإنجليزية في المستعمرات والمحميات البريطانية في أفريقيا. ولوضع هذا التصور موضع التنفيذ كُوّن عدد من المجالس الاستشارية المتخصصة في شؤون الحكومة المحلية في لندن وحواضر المستعمرات الأفريفية، وأنشىء فرع للدراسات الأفريقية في مكتب شؤون المستعمرات، ثم أسست مجلة الإدارة الأفريقية (Journal African of Administration). ومن المنطلق

ذاته كُوّنت لجنة استشارية في لندن لتأمين الخبراء المختصين في شؤون الحكومة المحلية لكي يقدّموا النّصح والمشورة الفنية إلى زملائهم البريطانيين المسؤولين عن إنشاء مؤسسات الحكومة المحلية في أفريقيا. وفي ضوء هذه الخطوات تمت دعوة عدد من اللجان والخبراء لزيارة المستعمرات والمحميات البريطانية في أفريقيا، وتقديم المشورة الفنية في ما يختص بتأسيس هياكل الحكومات المحلية المنشودة وتحديد وظائفها واختصاصاتها وعلاقاتها مع المؤسسات التقليدية الأفريقية ومؤسسات الحكم والإدارة المركزية[٢].

بالرغم من أن السودان الإنجليزي ـ المصري (١٨٩٨ ـ ١٩٥٦) لم يكن واحداً من تلك المستعمرات البريطانية ولم يخضع خضوعاً مباشراً إلى إدارة مكتب شؤون المستعمرات في لندن، إلا أنه تأثّر إلى حد كبير بسياسة حكومة العمال المعلنة في ما يختص بتطويع أجهزة الإدارة الأهلية واستيعابها في إطار الحكومة المحلية المنشودة. والشاهد على هذا الأمر هو قيام المجلس الاستشاري لشؤون الحكومة المحلية في الخرطوم ودعوة الدكتور أ. هـ. مارشال (A. H. Marshall) الخبير في شؤون مالية الحكومة المحلية في إنجلترا لزيارة السودان عام ١٩٤٨ وإعداد تقرير عن تجربة الحكومة المحلية في القطر المضيف وكيفية تطويرها وفق ثوابت التجربة الإنجليزية للحكومة المحلية[٣].

وصل الدكتور مارشال إلى الخرطوم عام ١٩٤٨، ثم قام بزيارة ميدانية لمديريات السودان المختلفة حيث وقف على أعمال مؤسسات الحكومة المحلية التي كانت قائمة آنذاك، واستمع إلى آراء مديري المديريات ومفتّشي المراكز وزعماء العشائر حول مدى فاعلية مجالس الأرياف والمدن والبلديات وكيفية تطويرها لكي تكون أكثر قدرة على أداء المهمات المنوطة بها. وبعد هذه الزيارات الميدانية استشار الدكتور مارشال عدداً من المهتمين بشؤون الحكومة المحلية من المثقفين السودانيين (الأفندية) والإداريين البريطانيين في الخرطوم. وفي أبريل ١٩٤٩ رفع المسودة النهائية لتقريره عن الحكومة المحلية إلى مكتب السكرتير الإداري الذي أشرف على تنفيذ التقرير على صعيد الواقع.

طُبع تقرير الدكتور مارشال على مطابع شركة «ماكوركوديل» (Mc Corqudale) في الخرطوم في أبريل ١٩٤٩. ويتكون التقرير من ١٤٦ صفحة من الحجم المتوسط، وتقدر المساحة المكتوبة لكل صفحة بـ ١٨ × ١١ سنتمتراً مربعاً، ويراوح عدد أسطر الصفحة بين ٤٢ ـ ٤٥ سطراً.

يحتوي التقرير على خمسة فصول رئيسة، بالإضافة إلى فصل أخير يحتوي سبعة ملاحق وخريطة توضح مواقع السلطات المحلية في السودان. وتتكون هذه الفصول من ١١٣ فقرة مرقمة ترقيماً متسلسلاً. يعطي الفصل الأول منها خلفية تاريخية عن تطور الحكومة المحلية في السودان، ويقدم عرضاً نقدياً لنظام الحكومة المحلية الذي كان قائماً آنذاك. ويستعرض

الفصل الثاني المبادىء التي يمكن أن يرتكز عليها نظام الحكومة المحلية الذي اقترحه الدكتور مارشال. أما الفصل الثالث فهو ذروة هذا التقرير، لأن الدكتور مارشال يحاول أن يستعرض فيه كيفية تطبيق مقترحاته لمبادىء نظام الحكومة المحلية، والمشكلات التي ستواجه عملية التطبيق وكيفية معالجتها، ووضع الإدارات الأهلية في ظل الحكومة المحلية، وكيفية إعداد ميزانيات السلطات المحلية والرقابة عليها، وأنجع السبل لنقل السلطات الأمنية (الشرطة) إلى السلطات المحلية. ويتطرق الفصل الرابع إلى وظيفة مفتش المركز ودوره في بناء مؤسسات الحكومة المحلية ومراحل إلغائها التدريجي واستيعاب شاغليها في الجهاز التنفيذي أو الرقابي لمؤسسات الحكومة الرسمية. أما الفصل الخامس فهو عبارة عن ملخص للاستنتاجات والتوصيات التي توصّل إليها الدكتور مارشال في شأن إنشاء مؤسسات الحكومة المحلية في السودان. ثم تأتي في ذيل التقرير الملاحق التي تعطي عرضاً تفصيلياً لعدد سكان السلطات المحلية ومساحتها ومواردها المالية وبنود صرفها وذلك وفق تقديرات العام ١٩٤٩، بالإضافة إلى نماذج للتشريعات المختارة لقانون الحكومة المحلية المرتقب.

واستشعاراً بأهمية الحوار الذي أثارته توصيات الدكتور مارشال في أوساط الدوائر الاستشارية والتنفيذية في الخرطوم، استحسنّا ترجمة ثلاثة ملاحق أخرى وأدرجناها في هذا الكتاب وفق التسلسل التالي: الملاحق رقم: ٨، ٩، ١٠. يحوي الملحق رقم (٨): وقائع الاجتماع التاسع الذي عقده المجلس الاستشاري للحكومة المحلية بمكتب السكرتير الإداري يومي ٣١/ ٥ و١/ ٦/ ١٩٤٩. ويستعرض الملحق رقم (٩)، نص الكلمة التي ألقاها السكرتير الإداري، جيمس روبرتسون، أمام أعضاء المجلس التنفيذي في يوم ٢٧/ ٦/ ١٩٤٩ بشأن أهمية تقرير مارشال والدور الذي سيلعبه في توجيه مسار الحكومة المحلية في السودان. أما الملحق رقم (١٠)، فهو عبارة عن مقتطفات من وقائع الاجتماع الرابع عشر الذي عقده المجلس التنفيذي يوم ٢٧/ ٦/ ١٩٤٩ وناقش فيه توصيات الدكتور مارشال في شأن الحكومة المحلية.

وبعد مناقشة تقرير الدكتور مارشال من قبل أعضاء المجلس الاستشاري للحكومة المحلية وأعضاء المجلس التنفيذي، أجازته الجمعية التشريعية، بعد أن أجرت عليه بعض التعديلات الطفيفة. وأخيراً أخذ التقرير شكله النهائي في قانون الحكومة المحلية لسنة ١٩٥١، الذي أنشىء بموجبه عدد من المجالس الحكومية المحلية في الأرياف والمدن والبلديات، وأعطيت هذه المجالس سلطات واختصاصات محددة تدرّجت حسب نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وبعد ذلك ظلّ هذا القانون بمثابة حجر الزاوية لنظام الحكومة المحلية في السودان إلى أن ألغته حكومة مايو (١٩٦٩ ـ ١٩٨٥) بحجة أنه لم يعد

مواكباً لتطلعات الجماهير والتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها سودان في فترة ما بعد الاستقلال، وفي المقابل أصدرت الحكومة «المايوية» قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧١، الذي جاء معبراً عن آراء وأفكار الدكتور جعفر محمد علي بخيت الذي كان ينادي بتوسيع دائرة المشاركة الشعبية في قطاعات المجتمع المختلفة وبتفعيل آليات الجهاز السياسي ـ الإداري في قيادة حركة التنمية والعمل السياسي في المدن والأرياف.

* * *

وفي ختام هذه الكلمة يسرّني أن أسدي جزيل الشكر والعرفان إلى الأستاذ محمود صالح عثمان صالح الذي اهتمّ بترجمة هذا التقرير ضمن عدد من الوثائق السودانية (السودان الإنجليزي ـ المصري ١٨٩٨ ـ ١٩٥٦) التي حصل عليها من أرشيف دار الوثائق العامة في لندن، وكلّف نفراً كريماً من الباحثين السودانيين لكي يعملوا على ترجمتها إلى اللغة العربية، ثم أعان مادياً ومعنوياً في طباعتها ونشرها إثراءً للمكتبة العربية ورفداً لمسار الدراسات السودانية. ويسعدني أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى مركز عبد الكريم ميرغني الثقافي في أم درمان الذي تعهّد نشر هذه الوثائق ضمن منشورات المركز الدورية. ويطيب لي أن أشكر زميلي الدكتور كنوت فيكور (Knut Vikor) مدير مركز دراسات الشرق الأوسط والعالم الإسلامي في جامعة بيرغن وذلك لما قدّمه من إسهام فني أعان في طباعة هذا التقرير على جهاز آبل ماكنتوش (Apple Macintoch).

أحمد ابراهيم أبو شوك
٥/ ٩/ ١٩٩٩
جامعة بيرغن (النرويج)

الهوامش:

(١) انـظـر: A. Creech - Jones, **Labour's Colonial Policy, Colonial Controversy Series,** no. 3, London: Fabian Publications Ltd., 1947, 9.

(٢) أنظر: R. E. Robinson, "Why Indirect Rule has been replaced by Local Government in the Nomenclature of British Native Administration", **Journal of African Administration,** vol. 3, p. 14; James Griffiths, Secretary of the State of Colonies, "Address Delivered at the Opening Session of the 1951 Cambridge Summer Conference on African Administration", **Journal of African Administration,** vol. 3, p. 154.

(٣) أنظر: Ahmed Ibrahim Abu Shouk, **Dar Bidayriyya Nazirate: Traditional Leadership in Indirect Rule in the Sudan, 1900- 1970,** Thesis, University of Bergen, 1977, p. 148 - 52.

I - مقدمة

أ ـ خاص

١ ـ في نوفمبر ١٩٤٨ حضرت إلى السودان لأمكث مدة ستة أشهر حتى أؤدي المهمة التالية:

«أن أبحث في، وأعدّ تقريراً عن سياسة حكومة السودان وتجربتها من خلال الحكومة المحلية، وأرفع تقارير عن أي أمر ينشأ في هذا الخصوص».

بعد خمسة أسابيع في الخرطوم، قضيت ثلاثة أشهر أجول في القطر وأسبوعاً في كينيا مراقباً الحكومة المحلية بعامة والنظام الضريبي بصفة خاصة. في المديريات درست نظام الإدارة المحلية المعمول فيه هناك، ووقفت على جوانب الحياة المختلفة في القطر التي ربما تمكنني من استيعاب القيم الحيوية للحكومة المحلية التي تناسب شعب السودان.

وأنا أكثر من مدين بالجميل للموظفين البريطانيين والسودانيين في المركز والمحليات، ولأعضاء المجالس المحلية، وللمواطنين الذين أجابوا على استفساراتي بصبر. وكان لي الشرف أن أناقش، بصراحة مع النظار ورؤساء القبائل الآخرين، وضع الإدارات الأهلية في الحكومة المحلية. ولا أستطيع أيضاً أن أتحدّث عن لطف معاملة الموظفين الذين استضافونا، ولا عن التخطيط الحاذق الذي بواسطته تمكّنت وزوجتي من السفر بالطائرة والقارب والسيارة والسكة الحديد آلاف الأميال في قطر غريب دون أي عطل فني. وعلى وجه التحديد يجب أن أذكر السيد س. أ. ج واليس (C. A. G. Wallis)[١]، مساعد السكرتير الإداري للحكومة المحلية، الذي مكنني لقاؤه واطلاعه الواسع من استغلال وقتي المحدود والإفادة منه. كما أدين وزوجتي بوافر الشكر للسيد واليس وحرمه ولعواطفهما الشخصية. وأودّ أن أشكر السيد ج. د. ن. كلارك (G. D. N. Clark)[٢] في مصلحة المالية ـ قسم الحكومة المحلية، الذي أعدّ الإحصاءات المالية وناقشت وإياه بتفهّم مشكلات المالية وشؤون الأفراد. شكري أيضاً إلى القلة القليلة جداً (للأسف) من

الجماهير التي استجابت إلى النداء العام الداعي إلى تبادل وجهات النظر عن الحكومة المحلية.

لا يُعزى جفاف أسلوب التقرير إلى الاحترام الفائق للسير إرنست قورز (Ernest Gowers) «الكلمات الصريحة»، ولا إلى قلة التقدير للموضوع، لكن رغبةً في حصر موضوع متشعّب في حيز معقول. وإذا كنت قد تعاملت مع المبادىء باقتضاب، فذلك لإصرار مفتشي المراكز الذين كانوا جدّ حريصين على تناول الموضوع بصورة عملية تفضي إلى اتخاذ قرار يحتاج إليه السودان في هذا الوقت، أكثر من أن تكون مناقشة نظرية.

الأفكار السياسية المبدأية نادرة؛ لذلك أعتقد أنه لا يوجد قطر يستطيع أن يجهل تجربة الأقطار الأخرى. وأعتقد أيضاً أن أي قطر يحتاج إلى نظام متفرد من الحكم يناسب ظروفه ودرجة التنمية فيه. لذا فإن قليلاً من النظم السياسية الموضوعية يمكن أن يطبّق دون تعديلات. لهذا السبب فإن تطبيق ما أعرفه عن الحكومات المحلية في بعض أجزاء العالم [يقتضي] أن آخذ في الاعتبار خصوصية احتياجات السودان. وبالرغم من أنه يجب أن أكون آخر من يدّعي عصمة الزلل لمقترحاته، لكنني قد تعمدت أيضاً أن أؤكد أنها على أقل تقدير ذات ميزة عملية.

ب ـ عام

٢ ـ هناك عدة أسباب تدفع أية دولة عاجلاً أم آجلاً إلى أن تنشىء إدارات محلية جنباً إلى جنب مع الحكومة المركزية. [وهذه الأسباب تتمثل] في الحاجة إلى اللامركزية، والضرورة إلى تأقلم الخدمات مع الظروف المحلية، والرغبة في خلق روح من المسؤولية السياسية، والحاجة إلى تدريب ممثلين شعبيين أمام الحكومة المركزية، والرغبة في جهاز محلّي تكون مهمته الرقابة على المصالح العامة للمواطنين. كل هذه الأسباب تنطبق على السودان. لكن الشيء الذي يلفت انتباه المراقب في قطر شاسع، وموارده المالية ما زالت محدودة، هو عدم إمكانية تفويض المصالح الفنية المركزية ـ الزراعة، التعليم، البيطرة وغيرها ـ إنشاء إدارات محلية تابعة لها، بل عليها أن تعتمد على شمولية النظام المحلي. ويجب أن تتخلى [هذه المصالح] عن العمل الإداري في الحقل، والعمل على إقناع العامة بقبول خدماتها، وذلك لتوفير التأهيل القيّم والنادر للعاملين فيها. وهذا يمكن أن ينجز في حالة غياب مفتشي المراكز ورصفائهم بطريقة واحدة وهي قيام شبكة مسؤولة من الإدارات الحيوية والمستنيرة لتعمل في تعاون لصيق مع المصالح [الفنية]. ومن دون هذه الشبكة وهذا التعاون يستطيع الموظفون الفنيون أن يوظّفوا فقط جزءاً من طاقتهم الحيوية نحو الأفضل. والغاية المنشودة من قيام حكومة محلية فاعلة يمكن أن تؤسس على هذه المعطيات وحدها.

إن توجيه العمل لتأسيس نظام حكومة محلية ذاتية هو أمر ميسور، وذلك علماً بأن للسودان مشكلاته الخاصة، فله حسناته [المتمثلة في] خلوّه من مشكلات الإقطاعيين، وفي الحاجة الماسة إلى الأرض، ومن مشكلات الأقليات السكانية التي توجد في أجزاء من أفريقيا. ولديه في الوقت نفسه تماسك جماعي عريق وحكم شورى في ظلّه يعطي زعماء القبائل وزناً حقيقياً لآراء مجالس الأجاويد.

II - نظام الحكومة المحلية الحالي

١ ـ خلفية تاريخية

٣ ـ على الرغم من أن المسؤولين عن تنفيذ هذا التقرير سيكونون على معرفة جيدة بتاريخ الإدارة المحلية في السودان، ولو أن الموضوع كله قد نال إعجابي. إلا أنني سأذكر فقط المعالم التاريخية الضرورية لكي أضع التقرير في إطار مناسب.

كانت المؤسسة المحلية قبل الاحتلال التركي ـ المصري سنة ١٨٢١ قائمة على النظام القبلي الذي كان سائداً في البلاد، لكنه كان يخضع للتحالفات الدورية المعروفة لدى القبائل العربية. وبعد الاحتلال حدثت بعض التغيرات الطفيفية. إلا أن المؤسسات القبلية ظلّت متماسكة حتى حقبة المهدية (١٨٨١ ـ ١٨٩٨)، عندما شُتّت شمل الأفراد وتفككت القبائل وقمع القادة بوحشية.

شهدت السنوات الأولى للحكومة الحالية فترة استقرار [تجسدت] في إعادة النظام والقانون، وعودة الناس إلى مواطنهم أو استقرارهم في أماكن جديدة. وكانت الإدارة في بادىء الأمر في يد العسكريين ثم أخيراً أضحت تدار من قبل الموظفين المدنيين.

وبحلول عام ١٩٢١ استقرت البلاد واتخذت الحكومة ـ معززة بتقرير ملنر (Milner)[٣] الذي قامت فكرته الرئيسة على: «أن البيروقراطية المركزية لا تناسب السودان إطلاقاً» ـ خطوة تجاه تفويض السلطة (devolution). وبذلك أجيزت ممارسة السلطات القانونية بواسطة المشايخ في مناطق الرحل وأنشئت المجالس الاستشارية في الخرطوم وأم درمان والخرطوم بحري وبورتسودان. عاش مجلس بورتسودان لفترة قصيرة، لكن مجالس الخرطوم وأمدرمان والخرطوم بحري استمرت إلى عام ١٩٤٥[٤].

وعندما أضحى السير جون مافي (John Maffey)[٥] حاكماً عاماً في سنة ١٩٢٧ وجدت سياسة تفويض السلطة دافعاً قوياً، ورُوعيت السلطات الأهلية بجدية ونال العمل على توحيد القبائل حظوة بلغت ذروتها باختيار ناظر لكل مجموعة من زعماء القبائل

الموجودين؛ وظهر رؤساء المحاكم ونوابهم؛ ووُسعت السلطات القضائية للهيئات الأهلية من خلال سلسلة من قوانين سلطات المشايخ لسنوات ١٩٢٧ و١٩٢٨ و١٩٣٢. وما زال قانون ١٩٣٢ ساري المفعول. كما أجيز قانون مماثل للمديريات الجنوبية. ونقلت الأعمال الإدارية البسيطة من المركز (Markaz) إلى السلطات الأهلية. وقد أضيف تقدير نسب الضرائب، وفق فئات تحددها الحكومة المركزية، إلى السلطات الأهلية التي ما زالت تلعب دوراً في تحصيل الضرائب المباشرة. وسُمح للسلطات الأهلية بأن تشارك أيضاً في إدارة بعض الخدمات المحلية والأسواق وحماية البيئة، وأن تدفع رواتب موظفيها التي ما زالت قائمة على تقدير أكثر سخاءً.

في أي مكان كانت الإدارة الأهلية فيه طموحة مُنحت ميزانية منفصلة وأُعطي بند لميزان مدفوعاتها السنوي الذي يوجد في أحد جوانبه إرادات الضرائب والإرادات المحلية، وفي الجانب الآخر كلفة رواتب موظفي الإدارة الأهلية والخدمات التي كانت مسؤولة عن تأمينها جزئياً. ولا يُحدث وضع الضرائب المباشر مع هذه البنود الخاصة بالمصروفات ترابطاً مباشراً بين الاثنين، إلا أن الميزانية المنفصلة أضحت هي الهدف لأية إدارة أهلية طموحة.

٤ ـ لم يكن تنفيذ هذه الإصلاحات فقط لإعادة النظام القبلي ولكن لزيادة وجاهته، حتى يكون الزعماء الجدد والنظّار أشخاصاً رفيعي الشأن. وبتفويضها العمل القضائي وتحصيل الضرائب وبعض الخدمات إلى السلطات الأهلية، عملت الحكومة وفق المبادىء الأساسية للحكم غير المباشر (Indirect Rule)، كما طرحها لورد لوغارد (Lugard)[٦]، والتي على أساسها توظّف السلطات الأهلية المسؤولين عن تأدية الأعمال البسيطة التي تعتبر من أهم متطلباتها المعرفة الجيدة بالحياة القبلية. وفي الوقت نفسه استفادت الحكومة عملياً من رغبة القبائل في قيامها بمسؤولية تضامنية تجاه الحفاظ على الأمن والقانون، وعملت كل ما في وسعها لصهر ما هو أفضل من التقاليد الأهلية مع المتطلبات الإدارية، واستفادت أيضاً من الاعتداد القبلي والاعتماد على النفس. وأخيراً نجحت الحكومة في دمج الاختصاص المحلي في إطار المؤسسة القبلية، فأضحى الزعيم القبلي رئيساً [لوحدة إدارية تعرف] بـ «الدار» بالإضافة إلى رئاسة القبيلة.

وبحلول عام ١٩٣٧ كان هناك توجّه مدروس تجاه تفويض السلطة (devolution)، إلا أن الإدارات الأهلية التي فوّضت إليها المهام كانت مجرد صورة لمفتش المركز الذي كانت تعمل تحت إشرافه. ليست الإدارة الأهلية سلطة محلية، حسب المصطلح المعتمد في هذا التقرير؛ أي أنها جهاز ذو وجود تضامني له موظفوه وموارده المالية، ومفوض بتقديم الخدمات المحلية الضرورية ووضع السياسة المحلية وتنفيذها، ويمكنه في إطار محدّد تقرّه

الحكومة المركزية أن يصدر قوانين نافذة محلياً.

لم يطبق الحكم غير المباشر لأسباب دستورية فقط، بل في عام ١٩٣١ أفضت الأزمة الاقتصادية إلى المطالبة بخفض النفقات الإدارية. ومن ثم كان إحلال الإدارة الأهلية محل الإدارة المباشرة على مستوى المركز واحد من أنجع وسائل اقتصاد النفقات.

في عام ١٩٣٧ صدرت قوانين الحكومة المحلية الثلاثة؛ واحد للبلديات (المدن الكبرى)، وآخر للمدن، والثالث للمناطق الريفية. وطبّقت هذه القوانين لاحقاً بعد إجراء بعض التعديلات عليها كوسيلة لإنشاء حكومة محلية، لكن هذا لم يكن هدف المشرّعين، لأن هذه القوانين كانت مجرد تعزيز للقانونين السابقين: قانون النظام العام لسنة ١٩٢١ وقانون الصحة العامة لسنة ١٩٢٤. فوّضت القوانين الحضرية [أي قانون البلديات والمدن] مديري المديريات بإصدار القوانين المحلية لكن دون تقديم الخدمات. وكان القانون الريفي [أي قانون المناطق الريفية] أوسع إطاراً، حيث سمح للحاكم العام بأن يعطي كل السلطات والاختصاصات إلى أية مجموعة من الأفراد.

وفي عام ١٩٤٢ قررت الحكومة أن تواصل السعي لإيجاد حكومة محلية ذاتية (Local self-government) وأن تستغل تشريع ١٩٣٧ لهذا الغرض. وفي هذه الأثناء عُدلت قوانين البلديات والمدن سنة ١٩٣٧ لتسمح بتفويض السلطات لمجموعة من الأفراد. وتعزيزاً لهذه الخطوة أنشئت السلطات المحلية التي توجد الآن في السودان، وكان إنشاؤها بموجب أوامر محلية أقرّت الدستور والتفويض الأساسي للسلطات.

٢ ـ عرض تحليلي للنظام

٥ ـ **البلديات** ـ ما هي إلا مجالس مدن كبرى، لذا يمكن أن نعتبرها [وحدة إدارية واحدة]. وتوجد في الملحق رقم (٢) لائحة بهذه السلطات [أي مجالس البلديات والمدن] مع بيان عدد السكان والمساحة وميزان المدفوعات المالية. ويعيش في المناطق الحضرية، بمفهوم الحكومة المحلية، حوالى ٧,٥٪ (٥٩٥,٧٠٠) من مجموع السكان الكلي (٧,٨٧٩,٥٠٠).

يوجد في المناطق الحضرية مجالس على النمط الأوروبي مع أغلبية من الأعضاء المنتخبين. وشروط الناخبين هي أن يكونوا ذكوراً فوق ٢٥ عاماً سواء أكانوا متعلمين أم غير متعلمين، ويملك أي منهم عقاراً يراوح الحد الأدنى لإيجاره السنوي بين ثلاثة جنيهات وستمائة مليم إلى ستة جنيهات مصرية، مع فترة إقامة تتدرج من ستة أشهر إلى عامين.

ولا يوجد تقدير شامل يبيّن أن نسبة الذكور تربو على ٢٥٪، لكن حسب التقدير الذي

أجري في أمدرمان فإن النسبة تقدر بـ ٣٤٪. وتعتبر نسبة الناخبين المؤهلين للتصويت في الانتخابات جيدة في بعض المناطق، إذ بلغت في واد مدني ٨٠٪. فإذا كان الاهتمام العام تجاه نشاطات السلطات المحلية ما زال ضعيفاً، فربما تعزى أسباب هذا الضعف إلى نوع العمل الذي أوكل إلى السلطات المحلية (الصيانة وتفتيش المنازل) والذي لم يثر اهتماماً كبيراً، وإلى غياب الصحافة المحلية. والمجالس تكون عادة صغيرة من حيث العدد، إذ تتكوّن من حوالى ١٦ عضواً، وربما تكون في بادىء أمرها تحت رئاسة مفتش المركز، والعنصر القبلي نسبته ضعيفة في المدن. تجتمع المجالس واللجان بصورة عامة شهرياً، وتتكوّن اللجان في الغالب من المالية، والأغراض العامة، والخدمات، وتخطيط المدن، والتعليم.

حضرتُ عدداً من اجتماعات المجالس واللجان وكنت معجباً باهتمام الأعضاء. والخدمات التي تقوم بها السلطات الحضرية هي تشييد المباني الصغيرة وصيانتها، والصرف والتفتيش الصحي، ومدارس التعليم الابتدائي، وصيانة الطرق الموجودة، وفي بعض الأحيان صيانة المعديات والآبار والغابات المحلية. وتمتد أحياناً خدمات السلطات المحلية إلى بعض الأنشطة الأخرى [كتشييد] نادٍ للشباب أو مكتبة ولكن مثل هذا النشاط نادر. واحدة أو اثنتان من السلطات [المحلية] لديها سلطات مثل سلطة تشييد المباني، والأغلبية تقدم المشورة للمدير في ما يختصّ بتخطيط المدن.

تُحصل الإيرادات من رسوم الأملاك، وعوائد الأسواق، والرخص، ومصادر أخرى مختلفة. ويوجد استقلال مالي محدود، إذ تخضع الرسوم والمكافآت والمصروفات إلى رقابة مركزية. وتخضع الميزانية في معظم المدن إلى فحص دقيق بواسطة مفتش المركز ومدير المديرية والسكرتير المالي. ويمكن أن تحتفظ السلطة المحلية بمال الاحتياط بعد موافقة السكرتير المالي، لكن هذه استثناءات بسيطة، لأن أي مصروفات من بند الاحتياط يجب أن تقرّ على حدة. ولا توجد أي مصادر أخرى لمعرفة المصروفات الكلية، بخلاف بنود الاحتياط الناتجة من الفائض أو عبر منحة من الحكومة المركزية.

لا تجد هذه القيود المالية استحساناً لدى أعضاء السلطات المحلية، بل الوضع السائد هو التذمر لأن معظم السلطات الحضرية لا تحظى بمساعدة مالية منتظمة من الحكومة، بخلاف المنح المدفوعة على التعليم الابتدائي ورواتب بعض الموظفين المنتدبين.

ولم تنشأ إلى الآن خدمة حكومة محلية منفصلة، إذ يتم نقل الضباط التنفيذيين، المنتدبون من قبل الحكومة المركزية دون استشارة السلطات المحلية. وهناك عدد محدود أيضاً من الموظفين الآخرين، مثل مفتشي الصرف الصحي، منتدبين من قبل الحكومة المركزية. أما بقية موظفي الحكومة المحلية فليس لديهم حقوق راتب، أو قانون خدمة، أو هيكل راتبي معلوم.

عدد من المجالس ليس لديها مكاتب خاصة وإنما تُدار من المركز. وفي بعض الحالات لديها جهاز خدمي مشترك مع المركز وأحياناً منفصلاً عنه. إلا أن الجهازين يوجدان في المباني ذاتها. ويجتمع مجلس الخرطوم في مكتب المدير، ومعلوم من رئيس المجلس، الذي لديه جناح من المكاتب مع مفتش المركز، أنه يمكن أن يهدده دافع الضريبة المستاء، بأن يتقدم باستئناف ضده أمام مفتش المركز. ويقوم أغلبية الضباط التنفيذيين المنتدبين بعمل المركز خلال فترة العطلة السنوية.

ويمكن أن يعتبر أداء السلطات الحضرية في المدن الكبرى أداءً حسناً، يؤهلها للترقي إلى مستوى السلطات المحلية الكاملة.

٦ ـ يوضح الملحق رقم (٣) وجود ست وعشرين منطقة ريفية منشأة بأمر تأسيس مجاز أو ينتظر فقط الموافقة الرسمية، ويوجد أيضاً سبع سلطات محلية بميزانيات منفصلة ودون أمر تأسيس. في المناطق الواردة في الملحق رقم (١) الإدارة قانونية ومباشرة، لكن توجد هناك سلطة شبه محلية تقدم المشورة إلى مفتش المركز، وتطلع على النتائج المالية للإدارة المحلية على ضوء الميزانية المجازة، آخذين المناطق الحضرية والريفية على حد سواء، فإن ٦٨٪ من سكان المديريات الشمالية هم تحت إشراف سلطات محلية مشروعة (انظر الملحق ١)، و٣٢٪ يسكنون في مناطق أقل تطوراً، إذ يرى مديرو المديريات أن هذه المناطق لم تكن مناسبة لقيام حكومة محلية.

يوضح الملحق رقم (٤) أن التقدير الكلي لمصروفات السلطات المحلية لعام ١٩٤٩ سيكون ٨٤٩,٣٩٦ جنيهاً مصرياً، وهذا مقارنة مع مصروفات الحكومة المركزية التي تقدر بـ ١١,٥٠٠,٠٠٠ جنيه مصري.

تتباين المناطق الريفية تبايناً واضحاً من حيث المساحة، والسكان، وتكوين المجالس، فمعظم [أعضاء] المجالس معيّنون بواسطة مديري المديريات، وفي العادة مفتش المركز هو الرئيس. تجتمع المجالس ثلاث أو أربع مرات في السنة ولديها لجان أقل عدداً من لجان المناطق الحضرية.

يلعب النظام القبلي دوراً بارزاً في أية منطقة ريفية، وفي بعض المناطق، كدارفور مثلاً، الإدارات المحلية هي إدارة أهلية تعمل تحت مظلة أمر تأسيس قانوني. وتتكون المجالس من النظّار والعُمد والمشايخ. [المدير] التنفيذي هو مساعد مفتش المركز أو المأمور الذي يعمل غالباً بصفة مؤقتة، ويقوم بمعظم العمل التنفيذي رجال المؤسسة القبلية، الذين يعتبرون اجتماعات المجالس إلى حد كبير بمثابة تجمعات لزعماء العشائر. في مثل هذه المجالس كافة النظّار والعُمد والمشايخ هم موظفون يجلسون في المجالس ويقررون السياسة العامة التي ينفذونها في ما بعد. أما بالنسبة إلى الجهاز القضائي فهو، إلى حد

كبير، يدار من الأفراد نفسهم. من ثم يوجد هناك جمع كامل للوظائف القضائية والتشريعية (أو صياغة السياسة العامة) والتنفيذية [في أيدي] الأشخاص أنفسهم.

الخدمات المقدمة [في الريف] هي مشابهة لخدمات المناطق الحضرية لكنها ذات طابع ريفي. من ثم فإن الأعمال الزراعية البسيطة تتم عن طريق موظفي تطعيم الأبقار. والاختلاف المثير بين سلطة هذين القطاعين هو أن القانون الريفي أوسع إطاراً [من قانون المناطق الحضرية]، إذ إنه يمكّن السلطة المحلية من إصدار القوانين المحلية حول موضوعات كثيرة وذلك بموافقة مدير المديرية ومن دون موافقته أحياناً.

وتوجد [في الأرياف] وصاية مالية أكثر تشدداً مما هو عليه الحال مع السلطات الحضرية، والسبب الرئيسي هو أن السلطات الريفية لا تفرض رسوماً محلية أساسية. وما يعرف بالرسوم في المناطق الريفية هو مجرد ملحقات للضرائب المباشرة تغطي فقط جزءاً من المصروفات المحلية، كما نرى في الملحق رقم (٣) الذي يتناول وضع كل سلطة محلية على حده، ومن ثم يعتمد وجود سلطات المناطق الريفية على الدعم الذي تتحصل عليه بطريقة أو أخرى من بعض إيرادات الضرائب المباشرة، والتي تقوم بتحصيلها السلطات المحلية عن طريق الوكالة. وهذا ينجز بوسائل متنوعة تشمل تأمين نصيب الحكومة في الضرائب (فقط في القضارف)، وتحييد بعض المصروفات مثل مصروفات الحكومة المركزية (مثلاً إدارة القضاء ورواتب الجهاز القبلي)، وتحديد جُعل من الضرائب المباشرة وفي كل ميزانية سنوية يحجز بواسطة السلطة المحلية. وبموجب ذلك تُعطى السلطات المحلية الحق في فائدة التوفير من الميزانية أو بقرض (سواء كان بنسبة كاملة من المصروفات أو وفق صيغة معينة). نتيجة لذلك فمالية السلطات المحلية الريفية معقدة ويصعب فهمها حتى بالنسبة إلى السلطات المحلية نفسها.

عدد قليل من السلطات الريفية لديها مكاتب خاصة، وفي العادة تقوم المراكز بهذا الدور.

لقد حضرت عدداً من إجتماعات السلطات الريفية ودرست أنشطتها عن قرب. توجد هناك مؤشرات عن رغبة متزايدة في عمل المجالس، ويوجد عادة تلاحم بين العناصر المنتخبة [وهذا يعد] تقدم حقيقي تجاه الحكم الذاتي. على المستوى المحلي فإن الإدارة في أيدي أشخاص من لم يكونوا مدربين لكنهم أجبروا على العمل كقضاة ومحصلي ضرائب وبنائين ومغاري آبار ومشيدي طرق. وهذا ليس أمراً محموداً مقارنة بالمدن حيث توجد نواة لجهاز تنفيذي مدرب. فأمام السلطات المحلية طريق طويل يجب أن تسلكه لكي تستوفي شروط التعريف الذي وضعته السلطات المحلية.

٧ ـ يعكس ضعف التطور الاجتماعي والاقتصادي في المديريات الجنوبية الثلاث صورة مختلفة بعض الشيء. إذ إن الحكم غير المباشر المطبّق فيها أكثر بساطة، وبموجبه فإن

زعماء القبائل مسؤولون عن الأمن والقانون وتحصيل الضرائب، ولكن ليست لديهم ميزانيات منفصلة.

يُلاحظ في الملحق رقم (١) وجود سلطة محلية واحدة مجازة حسب تشريع ١٩٣٧، وذلك بخلاف مدينة ملكال. و٧٪ فقط من السكان يخضعون للسلطات المحلية. والظاهرتان البارزتان في الجنوب هما ضعف الخدمات المحلية، وذلك بخلاف خدمات الطرق (التي يعدّ إنشاؤها وصيانتها أمرين هامين جداً)، وضعف العائدات الضريبية. وتفوق تكلفة الخدمات الأولية الموجودة حالياً في الجنوب، مجموع عائد الضرائب المباشرة في معظم المناطق.

لقد أنشىء عدد من السلطات المحلية في بحر الغزال على نمط السلطات الموجود أصلاً في قوقريال. وكانت المبادىء المطبقة هي: أن لا يكون المجلس المنتخب مكوناً تماماً من رؤساء المجموعات القبلية، وإقرار فصل القضاء عن الحكومة المحلية، وتركيز الخدمات البسيطة، وقيام لجنة تنفيذية صغيرة بعضوية دورية، والفصل التام لعمل المجلس عن المركز. هكذا بدا عمل الحكومة المحلية على هذا النمط ممتازاً، لكنه ما زال على درجة متواضعة.

III - المبادىء

أ ـ المبادئ الخاصة بالمصالح المركزية

٨ ـ بحثتُ في ما بعد الجوانب العملية لرقابة المصالح المركزية على الحكومة المحلية. وهنا سأقدّم بعض الملاحظات الأولية حول المبادىء. وهذه الملاحظات هي ذات أهمية أساسية لأنها قد اقترحت [لتعديل] الهيكلية الحالية للمصالح المركزية في حكومة السودان.

أولاً: لا يمكن أن تتخذ الإجراءات الصائبة الخاصة بهيكلية الحكومة المحلية وسرعة تطبيقها، عن طريق القرارات المصلحية، بل يجب أن تكون السلطة المحلية قادرة على تقديم عدد متنوع من الخدمات. من ثم لا يوضع دستورها وطريقة عملها على أساس مثالي لغرض معين، بل يجب أن ينشأ جهاز خدمي متعدّد الأغراض. وستكون السلطة المحلية عرضة للهجوم الصريح من المصالح المركزية، التي يمكن لأي منها أن تطالب، من تلقاء نفسها، بإنشاء وحدة خاصة بها ومختلفة في الحدود والتكوين. لذا فإن الضرورة تحتمّ وجود سلطة دائمة لكي تحدّد طبيعة الحال التوفيقي الخاص بهيكلية السلطات المحلية والدور الذي يجب أن تقوم به.

ثانياً: يحتاج قسم السكرتيريا الخاص بالأقسام الإدارية والمالية والقانونية لبعض التعديلات التي تتواكب مع تطبيق الحكومة المحلية. ويجب أن يكون هناك مصلحة مختصة بالهيكل العام والإشراف على السلطات المحلية. إذا كانت الجمعية التشريعية والوزارات الحالية ستطوّر على النمط الأوروبي فإن مصلحة الحكومة المحلية يجب أن تكون تابعة لوزارة الشؤون الداخلية. وسيحدث التعامل الحالي مع المسائل المالية والقانونية، عن طريق إدارة منفصلة، إرباكاً للسلطات المحلية ومضيعة للوقت داخل المصالح المختلفة. ولتدارك هذا يستحسن أن تعتمد سياسة تكاملية. فيجب أن تكون هناك جهة مختصة بوضع السياسة العامة ومصلحة واحدة تقوم بتوجيه السياسة الإدارية في ضوء التساؤلات العامة والقانونية والمالية. وعلى وجه التحديد أود أن أؤكد أن الارتباط بين النواحي القانونية والإدارية سيكون جنباً إلى جنب في خلال السنوات الأولى لأن النظم الأساسية ونماذج القوانين

المحلية ستكون في مرحلة انتقالية. لا أحتاج إلى القول بأن دمج الإدارة المالية والإدارة العامة في مصلحة واحدة من أجل التعامل مع السلطات المحلية لا يضعف الرقابة الشاملة للسكرتير المالي بأي حال من الأحوال، بل إن وجود أي إدارة مالية في وزارة الصحة في إنجلترا يضعف من فاعلية الخزانة البريطانية.

ثالثاً: يعني قيام نظام حكومة محلية أن الدولة ستقسم، في المستقبل، عمل الحكومة بين الأعمال التي ستظل في أيدي الحكومة المركزية وتلك التي ستدار بواسطة سلطات محلية مستقلة ومنتخبة. وستنجز الدولة عدداً من مهامها بطرق مختلفة. ستقوم المصالح المركزية المسؤولة عن الخدمات الموكلة إليها كلياً أو جزئياً ـ الآن أو في المستقبل ـ بنوع من الثورة في التفكير المصلحي (departmental). وفي نظر المصالح المركزية فإن السلطة المحلية هي عبارة عن جهاز تقليدي غير مناسب لأداء الخدمات الحديثة. وكما سنرى فيما بعد فإن السلطات المحلية التي أشرت إليها هي ذات نظم مختلفة، يجب أن تعزز بجهاز تنفيذي فاعل قبل أن يسمح لها بممارسة الخدمات، وأن تتمتع بثقة السلطة المركزية التي ستكون مهيأة في المستقبل لأن تسمح لعدد من القرارات التي تصاع في المركز أن [تكون موطن اختصاص] الدوائر المحلية.

رابعاً: سيستغرق قيام الحكومة المحلية وقتاً وطاقة ليس فقط [على حساب] مصلحة الحكومة المحلية بل المصالح الأخرى وبخاصة في مراحل التأسيس. أنا معجب بأن كافة المصالح تقوم بعملها رغماً من الظروف الصعبة، حيث إن القوى البشرية والموارد المالية التي يعيش فيها القطر محدودة. إذا كانت المصالح تقضي وقتاً غير قصير في تقديم المشورة وبناء الجهاز الإداري الجديد فسيكون هناك نوع من التجاهل الموقت في تقديم الخدمات الفنية. لكن لا بد أن تقدم هذه التضحية لمصلحة كل الأجهزة ولا يدّخر جهد في إعطاء الحكومة المحلية بداية موفقة. تميل الحكومات اليوم إلى تحمّل أعباء أكثر مما يمكن أن تؤديه. يوجد هذا الخطر حالياً في السودان في ظل قيام الحكومة المحلية. وقد ثبت أن الجهد الذي تدّخره المصالح للحكومة المحلية غير كافٍ. من ثم فإن أي توسيع للنظام سيكون ذا أثر غير محمود. ولأي حكومة أن تقرر بنفسها ماذا تفعل، ولكن بتردد في ما يجب ألا تفعله. إذا لم تعط القوى البشرية في الحكومة المحلية أولوية قصوى خلال فترة انتقالية فيجب ألا تتخذ أية خطوة تطويرية [في المجالات الأخرى].

أخيراً: بالرغم من أن النظام الجيد للحكومة المحلية الذاتية سيجلب في النهاية خدمات جيدة وأكثر تجاوباً مع الحاجات المحلية، و[يولد] درجة أعظم من المسؤولية العامة وسط السكان، ويقتصد أداء الخدمات المحلية من خلال العمل كجهاز موحّد، لكن سيكون هنالك فترة انتقالية ربما تزيد فيها تكلفة الخدمات المحلية على ما كان عليه الحال سابقاً.

وعلى سبيل المثال فإن الجهازين اللذين يعملان محلياً ـ المركز والسلطات المحلية المنتخبة ـ سيدمجان فيما بعد في جهاز واحد، ولكنهما ربما يعملان سوياً لفترة قصيرة. لذا يجب أن يكون المجتمع مهيأ لتقبل مثل هذه الأعباء الإضافية.

ب ــ المبادىء الخاصة بالسلطات المحلية

٩ ـ يمكن أن توصف سياسة الحكومة باقتضاب بأنها تهدف إلى قيام شبكة من السلطات المحلية المستقلة جنباً إلى جنب مع الجمعية [التشريعية] الحديثة النشأة. وقد رفضت الهيكلية التي تجعل الحكومة المركزية على رأس السلطات ـ ابتداءً بمجالس المديريات ومجالس المناطق ثم مجالس القرى، وجُعل المستوى الأدنى مسؤولاً تجاه الأعلى. لذا فإنني أجد نفسي معفياً من مناقشة محاسن هذا الموضوع المثير للجدل ومساوئه. وأنا مقتنع تماماً بصحة القرار. إن زج إدارة الخدمات المحلية في السياسة القومية الحالية في السودان سيكون قراراً غير حكيم ويمكن أن يؤدي إلى عاقبة وخيمة. وقيام جهاز الحكومة المحلية التي ما زالت في مرحلة الإنشاء في توازٍ مع جهاز الحكومة المركزية بدلاً من أن يكون هرمياً سيؤخر لعدة سنوات تدخّل السياسة القومية في الإدارة المحلية، المجال الذي ليس لها فيه صلة وثيقة، ويمكن أن يحدث تدخّلها ضرراً بالغاً. ويمكن أن يقاسي المواطنون، إذا اتخذ قرار بإنشاء سوق أو مدرسة، أو تحديد رسم رخصة أو إنشاء حفريات أو مركز إطفاء تمشياً مع وجهة نظر الناخبين القائمة على اعتبارات السياسة القومية دون مراعاة متطلبات القضية المعنية بالأمر. وفي قطر يواجه مرحلة إعداد دستورية لا أعتقد أن هناك أفضل من أن يكون لديه إدارة محلية ثابتة ومستقرة قادرة على أن تؤكد أن التشنجات [السياسية] التي تحدث في المركز لا تنتقل في حينها إلى الأطراف.

والتصور الأساسي هو الذي يقضي بأن تكون السلطات المحلية مستقلة وليست مقيدة بالحكومة المركزية. عليه أعتقد أن هيكلية الحكومة المحلية في السودان يجب أن تؤسس وفق المبادىء التالية:

أ ـ يجب أن تكون الحكومة المحلية في أيدي أجهزة محلية مسؤولة أمام ناخبيها ومنفصلة تماماً عن القضاء وتتمتع بروح التضامن ومسؤولة عن صياغة القرارات وتنفيذها.

ب ـ لا يجوز أن تكون الحكومة المحلية في قالب جامد، بل يجب أن تكون الهيكلية موحدة في كل القطر، مع مرونة كافية بحيث تسمح باستيعاب التباين الواسع لظروف السودان وبإجراء التعديلات من وقت إلى آخر دون إجراءات شكلية مبالغ فيها.

ج ـ يجب أن تمنح السلطات الجديدة إلى السلطات المحلية تدريجياً عندما تثبت هذه الأخيرة قدرتها على ممارسة المسؤولية الإضافية.

د ـ يجب أن تُعطى السلطات المحلية قدراً كبيراً من حرية الحركة، بما في ذلك غض النظر عن ارتكابها الأخطاء التي تبررها المصلحة القومية والسماح لها القيام بكافة الخدمات الاجتماعية التي لا تقوم بها الأجهزة الأخرى في المنطقة. وليس ضرورياً أن يُحصر [عملها] في الواجبات التقليدية التي تقوم بها السلطات المحلية في أوروبا وأميركا، ولا تعوق بالتطبيق الحرفي لقاعدة تجاوز القانون، القاعدة التي أدخلت فجأة في نظام الحكومة المحلية الإنجليزي في القرن الماضي. وفي ظل هذه القاعدة فسرت المحاكم، بكل تشدد، التشريع الخاص بالسلطات المحلية. وبصورة عامة أضحى من العسير على أية سلطة محلية إنجليزية توسيع مجال عملها دون إصدار قانون خاص وموافقة البرلمان. وهذا لا يعني أن السلطة المحلية يجب أن تُعتبر مالكة لسلطات الحكومة [المركزية].

هـ ـ يجب أن يكون للسلطات المحلية موارد ضريبية مستقلة كافية لكي تقابل الجزء الأساسي من مصروفاتها دون تضارب مع ضرائب الحكومة المركزية. (وغياب هذا [التصور] هو المسؤول أساساً عن الشعور العام في السودان بأن الحكومة المحلية ليست فاعلة، بالرغم من أن هنالك أسباباً أخرى مهمة، كغياب المصالح الخدماتية للحكومة المحلية).

و ـ يجب أن يراقب عمل الحكومة بواسطة أجهزة الحكومة المركزية وبواسطة سلطة تمكّنها من فرض معايير الأداء [الحسن] وتجنّب تمرد أو خمول السلطة.

ز ـ بما أن الرقابة المركزية لازمة وحتمية فإن نظام القروض المالية (grants-in-aid) يجب أن يُنشأ للخدمات التي تتطلب حداً أدنى من المستوى القومي للأداء، ولتأمين احتياجات السلطات المحلية الأكثر فقراً.

حـ ـ يجب أن تكون وحدات الحكومة المحلية مكتفية مالياً وقادرة على جذب أفضل كوادر العاملين سواء كانوا أعضاء أم موظفين.

ط ـ يجب ألا تكلّف السلطات المحلية بواجبات إضافية ما دامت تعمل كجزء من المركز، [ويستحسن أن يرجأ هذا الإجراء] إلى حين تعزيزها بأجهزة تنفيذية فاعلة.

وسيكون الجزء المتبقي من تقريري عن كيفية تطبيق هذه المبادىء والأفكار المستقاة منها.

IV - تطبيق المبادىء

١ ـ تقنية الرقابة المركزية على الحكومة المحلية

١٠ ـ في أي جزء من هذا التقرير توجد واجبات مثيرة، لكنها ذات عبء ثقيل على موظفي الحكومة المركزية الذين سيوظفونها في إنشاء نظام الحكومة المحلية. وعلى سبيل المثال، في الجزء الخاص بمستقبل مفتش المركز، أوضحت أن مفتشي المراكز هم فقط الذين يمكنهم أن يعملوا بنجاح على تمهيد الطريق للحكومة المحلية والإشراف على عمل المجالس في السنوات الأولى (فقرة ١٢٥). وفي الفقرات الخاصة بهيكل الحكومة المحلية أوصيت [بإيجاد وظيفة] لموظف مركزي يُعرف بمفتش الحكومة المحلية، عليه أن يزور كل المديريات كي يحدّد عدد السلطات المحلية وحدودها الإدارية، ويحدّد بصورة عامة النظام الذي يجب أن تسير عليه (فقرة ٢٤). وكل من هاتين العمليتين مؤقتتان. ولكن لا تنتهي مسؤولية الدولة بإنشاء الحكومة المحلية، بل يهتم الجزء التالي بالطريقة التي يجب أن تتبعها الدولة في أداء هذا الواجب المستمر.

ويجب أن تتحمل الحكومة المركزية عبء المسؤولية الكاملة تجاه إدارة القطر ونوعية العمل الذي تقوم به السلطات المحلية. وتؤمن الحكومة المركزية المعايير الدنيا لتنفيذ بعض الخدمات مثل التعليم والصحة، وتكون على علم بأن السلطات المحلية ستقوم بأداء أعمالها وفق أوامر تأسيسها وبطريقة منظمة، بعيداً عن سوء استعمال السلطة والفساد. ومن ثم يجب ألاّ يكون دور الحكومة المركزية مقتصراً على رقابة الحكومة المحلية فقط بل عليها أن تضع الهيكل الذي تعمل السلطات المحلية في إطاره. ويجب ألاّ تملك فقط السلطة التي تمكّنها من تحفيز السلطة المحلية المتمنعة [عن أداء دورها] بل عليها أن تحل محل أية سلطة محلية يكون سلوكها متعارضاً مع المصلحة العامة. ويجب على السلطات المحلية أن تستعين بالمركز في المشورة والتوجيه، ويتحتم على المصالح المركزية أن تضع تحت تصرف السلطات المحلية معرفة السلطات المحلية الأخرى وخبرتها. وأبعد من ذلك يجب أن تكون الحكومة المركزية مهيأة مالياً لتقديم المساعدة

للسلطات االمحدودة الدخل. وعلى سبيل المثال في الجنوب، إذا لم تكن الدولة مهيأة لمدّ يد المساعدة إلى الحكومة المحلية فسيكون هناك عدد من المناطق غير قادر على تمويل حكومته المحلية لفترة أطول.

وسيكون عمل الحكومة المركزية في قطر جدّ متباين في ظروفه [البيئية] عملاً عسيراً ويتطلب مرونة في الرقابة ونظرة شمولية. وستكون أية محاولة لتنسيق أنشطة الحكومة المحلية من أجل راحة المركز (Markez) مدمّرة لفكرة الحكومة المحلية الذاتية.

ولا يمكن أن تكون نظرة المصالح المركزية متجانسة تجاه السلطات المحلية لأن السلطة الأصغر ذات الموارد المالية المحدودة والجهاز الوظيفي غير المؤهل نسبياً تحتاج إلى مساعدة أكثر من جارها الأكبر.

وسأتناول في أجزاء منفصلة [من هذا التقرير] دور السلطة المركزية في ما يختص بتعيين موظفي الحكومة المحلية والرقابة عليهم (فقرات ٧٨ و٨٩) والعلاقة المالية بين السلطات المركزية والسلطات المحلية (فقرات ٨٩ ـ ١١٥).

١١ ـ بما أن اللغة العربية ستكون هي لغة الحكومة المحلية، ربما يكون هذا المكان الذي أقترح فيه بأن تكون الوثائق التي ترسل من المصالح المركزية إلى السلطات المحلية في المديريات الشمالية باللغتين الإنجليزية والعربية أو العربية فقط. ولا يكون منطقياً أو عملياً أن أتوقع أن كل السلطات المحلية لديها إمكانية ترجمة كل المراسلات والمذكرات والمنشورات. والشيء المهم أن تكون خبرة المصالح المركزية ومشورتها ليست فقط متاحة للضباط التنفيذيين الذين يعرفون اللغة الإنجليزية، بل متاحة لكل العاملين ولعدد من أعضاء المجلس الذين لديهم الرغبة الكافية في الاطلاع على الوثائق التي تأتي من المركز.

١٢ ـ يجب أن يكون هناك وزير (ربما وزير الداخلية) على قمة [الهرم الإداري] مسؤولاً عن وضع السياسة العامة، ويساعده مجلس أو لجنة على المواصفات نفسها الخاصة بالمجلس الحالي للحكومة المحلية، ويكون ممثلاً فيه (أو ممثلة فيها) كل المصالح ذات الصلة بالحكومة المحلية، ويكون تحت إدارته مصلحة الحكومة المحلية التي ستكون مسؤولة بدورها عن الرقابة العامة على السلطات المحلية. وستكون هذه المصلحة مسؤولة عن تنسيق عمل المصالح الفنية لكي لا تُشوش السلطات المحلية السياسات المتباينة.

لقد أوضحت في الجزء الخاص بالمبادىء (فقرة ٨) أن ممثلي المصالح المالية والقانونية في مصلحة الحكومة المحلية يجب أن يكونوا موظفين قياديين لكي تنظر السلطات [من خلال تمثيلهم] نظرة كلية للحكومة وليس للمصالح الثلاث [التي يمثلونها]. وسيُكلّف [بهذه المهمة] مساعد السكرتير الإداري بمؤازرة زميليه المساعد المالي والمساعد القانوني. وسيتكوّن الجهاز الوظيفي من نائب السكرتير الإداري الذي يجب أن يكون كفياً يتحمل

مسؤولية المصلحة، وجهاز كتابي يفترض أن يكون من بين أعضائه موظفون قياديون، بالإضافة إلى جهاز تفتيش. وسيتكوّن جهاز التفتيش من مفتش عام في الرئاسة ومفتشي مديريات يعملون في رئاسة المديريات كما سأوضح لاحقاً. وسيظهر جهاز التفتيش إلى حيّز الوجود عندما ينتهي عمل مفتش المركز. وعندما تكون وظيفة مفتش المركز قائمة في السنوات القليلة القادمة سيعمل جهاز التفتيش غالباً من الخرطوم، ويركّز على مساعدة مفتشي المراكز بصورة عامة في إصدار المنشورات ومثيلاتها وبصورة خاصة في حل القضايا الفردية. وفي هذه الفترة غالباً سيتحرك شخص أو شخصان إلى المديريات لأن المفتش العام ربما يحتاج إلى مساعدة مركزية.

وتمشياً مع هدف تقريري هذا، أعتقد أن جهاز المراجعة سيكون منفصلاً عن جهاز التفتيش، لكن هذا ليس أمراً جوهرياً. وجدت في كينيا أن لدى المفتش درجة من الاستقلال واتصالاً مباشراً مع العضو (الوزير) في حالة حدوث أية مشكلة، ويقوم بأعمال المراجعة التي سأبيّنها في الفصل الخاص بالمالية (الفقرتان ١١١ و١١٢) وأعمال التفتيش التي سأتطرق إليها في هذا الجزء. ومحاسن النظام الكيني أنه نظام بسيط وأكثر وضوحاً للسلطات المحلية التي لا تستطيع دائماً أن تفرّق بين المسائل المالية ونظيراتها، ونظام مقتصد للوقت والحركة (هو أمر مهم في السودان) ويجنّب التضارب ويسمح بتعيين عدد أكبر من الضباط القياديين. والمساوىء من ناحية الرقابة المالية هي أن اهتمام المفتشين ربما ينحرف عن مهمته الأساسية الخاصة بضبط معاملات المجلس المالية وتصحيح حساباتها. وأكثر من ذلك أن العلاقة المطلوبة بين السلطات المحلية وجهاز التفتيش تختلف عن العلاقة التي يجب أن تكون قائمة بين المراجع والسلطة المحلية. لذا فإن الوضع الأمثل هو فصل الواجبات.

وسيكون من ضمن واجبات جهاز التفتيش أن يفحص وقائع السلطة المحلية وسجلاتها للتأكد من أنها محفوظة بطريقة حسنة وأن المعاملات قد تمت وفق القانون، ويقوم بفحص أنشطة السلطة التي لم تفحص عن طريق المصالح الفنية، ويقدم النصح العام في ما يختصّ بالإدارة ومشكلات العاملين، ويعتمد على تقارير المفتشين في منح السلطات الإضافية أو المخصصات إلى السلطات المحلية. وسيقوم المفتشون بتنوير الأعضاء القياديين ويناقشون المشكلات الآنية. ويجب أن يكسب المفتشون ثقة السلطات المحلية لكي تكون مهيأة في المستقبل لقبول توجيه المفتش كما تفعل الآن مع مفتش المركز. وسيقوم مفتش المركز في الوقت الحاضر وفي أثناء الفترة الانتقالية بأداء واجبات المفتش (inspector).

١٣ ـ سيكون لأية مصلحة مركزية ذات صلة بالحكومة المحلية قسم لشؤون الحكومة المحلية أو على أقل تقدير موظف لشؤون الحكومة المحلية في المركز، وعندما يقتضي

الحال يكون لديها هيئتها التفتيشية على مستوى المديرية. وسيعمل ضابط الحكومة المحلية الأعلى درجة في المركز في تعاون لصيق مع مصلحة الحكومة المحلية. وفيما بعد ستكون هناك لجنة مكونة من ضباط المصالح ذات الصلة بالحكومة المحلية وموازية للمجلس أو اللجنة التي ستقدم المشورة للوزير. وفي الوقت الحاضر يجب أن يكون [عمل] مجلس [الوزير] كافياً بشأن الاتصالات اليومية غير الرسمية مع الموظفين. ويبدو أن الأجهزة المختصة حالياً هي وزارة التعليم، وزارة الزراعة، وزارة الصحة، ومصلحة البيطرة، ومصلحة الأراضي، ومصلحة الأشغال العامة ومصلحة البوليس. وتحتاج بعض هذه المصالح ـ مثل التعليم ـ إلى مفتشين يعملون في الحقل مع السلطات المحلية، وستكون أخرى ـ مثل الزراعة ـ معنية لأنها تتوقع أن السلطات المحلية ستساعد ضباطها الفنيين. وسيكون ممثلو أو مفتشو هذه المصالح تابعين لرئاسة المديرية حيث يعملون كفريق تحت إشراف مدير المديرية ويكونون على صلة وثيقة بمفتش الحكومة المحلية في رئاسة المديرية. عليه، يجب أن يستعملوا مكتباً واحداً وعدداً متجانساً من الملفات. وسيكون مفيداً وجود لجنة من هؤلاء الممثلين تحت رئاسة مفتش الحكومة المحلية، وعلى سبيل المثال ستكون اللجنة امتداداً [لأعمال] مجلس أو لجنة الحكومة المحلية المركزية على مستوى المديرية. وبصورة عامة يجب ألا تمارس المصالح رقابة مباشرة من الخرطوم. والأقرب أن تكون الرقابة تابعة لرئاسة المديرية، ويكون التمهيد الحسن عن طريق العمل، والافتراض الأفضل عن طريق التفتيش بواسطة مصلحة واحدة تعمل في تعاون مع المصالح الأخرى. هناك شعور في القطر بأن الرقابة اللصيقة من الخرطوم ستكون عرضة لعدم الإلمام بالظروف المحلية. فمثلاً إن الموظفين الذين يدركون الحاجة إلى رقابة لصيقة من الخرطوم على المقترحات الرئيسية لتخطيط المدن خلال السنوات القليلة القادمة قد طالبوا برقابة إقليمية وليست مركزية.

١٤ ـ أبيّن أدناه بعض الموضوعات المختلفة التي يجب أن تنتبه إليها المصالح في توجيه وسائل الرقابة على السلطات المحلية:

١ ـ يجب أن يكون الأشخاص الذين لديهم اتصال مع السلطات المحلية، وعلى وجه الخصوص المفتشون، مدربين تدريباً كاملاً. ولا شيء يجعل المصلحة ذات كفاءة في أقرب وقت أكثر من أنها تبعث الموظف الذي يكون ملماً بمهام وظيفته [لكي يتأهل في الخارج] على حساب السلطات المحلية.

٢ ـ واجب المصالح المركزية أن تجعل السلطات المحلية ملمّة إلماماً تاماً بالتشريعات، وآخر التطورات الفنية والتغيرات في سياسة المصالح. وحتى في الدول المتقدمة فإن المركز يمدّ السلطات المحلية بالمنشورات التي توضح التشريعات الجديدة والقواعد التنظيمية، ولا

يكفي فقط أن ترسل صور من التشريعات دون تعليق عليها، لأن عدداً من القوانين الجديدة والقرارات لها تأثير على السلطات المحلية. وستتبنى المصالح نفسها سياسة جديدة في الأمور الإدارية المتعلقة بالسلطات المحلية. يجب أن يُلقى العبء على المصالح منفردة لكي تجعل السلطات المحلية محيطة بكل التطورات، ويمكنها أن تقوم بذلك مباشرة أو عن طريق وزارة الحكومة المحلية إذا كان الأمر يحتاج إلى ترتيبات مصلحية. والعمل الذي يوضح بصورة أفضل الحاجة إلى مشورة فنية عن طريق المنشورات، هو تخطيط المدن. ويعزى معظم التراكم [الإداري] الحاصل حالياً في المركز إلى عدم الانسياب المنتظم في التوجيهات الصادرة إلى مفتشي المراكز والسلطات المحلية في ما يختص بالهياكل والتنمية والتخطيط. وستمكّن مثل هذه المساعدة السلطات المحلية من التخطيط المستقبلي وتجعلها تتعامل بسرعة مع تنفيذ [السياسة] التنموية.

٣ ـ ربما ترغب المصالح في أن يكون لديها سلطات رسمية كي تتحكم في استجوابات الإدارة المحلية في حالة القضايا المعرضة للإخفاق أو الخطأ. ويجب أن تحد مثل هذه الاستجوابات من إساءة استعمال السلطة المركزية بأن تُعلق اختصاصات السلطات المحلية.

٤ ـ يجب أن تُكلّف مصلحة الحكومة المحلية بإعداد تقرير سنوي عن أداء الحكومة المحلية مع إحصاءات المعاملات المالية للسلطات المحلية وبياناتها. ويجب أن يُعدّ هذا التقرير وفقاً للمعلومات التي ستقدم من المفتشين بالإضافة إلى إفادات السلطات المحلية.

٥ ـ يجب أن تراجع مصلحة الحكومة المحلية دورياً مناطق السلطات المحلية ووظائفها، لكي يكون نظام الحكومة المحلية مهيأً ليتأقلم مع الزمن المتغير.

٦ ـ يجب أن تدرك المصالح أن تطبيق طريقة حثّ السلطات المحلية على تقديم مقترحات عامة عن التنمية والخدمات المختلفة لا يمكن أن يتم بنجاح في السودان. وستمكّن الخطط التنموية المصلحة المركزية من أن تضع صورة متكاملة وتتبنّى سياسة عامة، وتشجّع السلطات المحلية على اتخاذ المبادرة، وتخلق وسيطاً لرقابة أداء السلطات المحلية دون التفات مفرط للتفاصيل. ومن وجهة نظر مالية ستمكّن هذه الطريقة كلاً من السلطات المركزية والسلطات المحلية من أن تضع تقديرات للمصروفات على المدى الطويل.

٧ ـ يمكن أن يكون مريحاً للمصالح أن تصدر قوانين محلية نموذجية تتبناها السلطات المحلية دون اعتبار للمصلحة الفردية.

٨ ـ عندما تفشل السلطة المحلية في أداء أية خدمة بصورة مرضية يجب أن تؤنب بواسطة مصلحة الحكومة المحلية، وإذا استمر الفشل يجب أن تخفّض أو تلغى المنحة المخصصة للخدمة المعينة أو المنحة العامة. ويجب أن يُمنح الوزير السلطة بأن يقوم بالعمل ويعيد النظر في تفويض السلطة في حالة التجاوز الصارخ أو المستمر. ويجب أن

يؤدّي الفشل العام [للسلطة المحلية] في أداء واجباتها أو سوء التصرف الإداري الواضح إلى تعليق أمر تأسيسها ورفع سلطاتها واختصاصاتها إلى مفتش المركز. وبعد إلغاء هذا المنصب [أي مفتش المركز] يجب أن ينتقل التكليف إلى الجهاز الذي يعيّنه مدير المديرية. ويجب أن يكون هناك تمييز بين التجاوزات المتنامية للمؤسسة الجديدة والتجاهل المتعمّد أو الفساد أو المشاكسة. وسيكون الإجراء الناجز تجاه السلطة الفاسدة ذا أثر فاعل في القطر عامة.

قيام نظام رقابة للحكومة المحلية ربما يقود إلى السؤال الذي يعدّ، جزئياً، خارجاً عن نطاق مهمتي، [وهو هل] يجب أن يوظّف ضباط إداريون أم فنيون في نظام الرقابة؟ أقترح ألاّ يوظف الضباط الفنيون في السودان إذا كانت المهمات [الموكلة إليهم] ذات صبغة إدارية صرفة أو غالبة. وذلك لأنهم نادرون جداً، فلا يمكن أن يبرر عدم الاستفادة من تأهيلهم المهني. لذا يجب أن أكون مهيأ لأن أرى مصلحة الحكومة المحلية ومصلحة التفتيش مجهزتين بواسطة إداريين يمدونهما بالمشورة القانونية والمالية التي درج المكتب المركزي على توفيرها. وسيُجرى التفتيش التقني للتعليم من قبل«بخت الرضا»، لذا يستحسن أن يكون هناك إداري يقوم بالتفتيش العام.

١٥ ـ أختتم هذا الجزء بالعودة إلى أكثر السمات المزعجة في مؤسسات الحكومة المحلية القائمة في السودان وهي قلة العاملين في جهاز السكريتاريا الذي يعمل من أجل تدشين نظام الحكومة المحلية وتوجيه مساره. في الفقرات التي تتناول المبادىء المتعلقة بالمصالح المركزية (فقرة ٨) أشرت إلى بعض النقاط الأساسية وذات الصلة مثل الحاجة إلى تعليم مكثف إلى السلطات المحلية في المراحل الأولية، وإمكانية تجاهل بعض الأعمال في سبيل إعطاء الحكومة المحلية بداية موفّقة، وخطورة أن تقوم الدولة بمهمات أكثر من الذي يمكن أن تؤديه.

لا يخفى على أي شخص قادم إلى السودان بتكليف محدد لتطبيق مشروع حكومة محلية، أن لا يلاحظ عدم الثقة الذي يثيره الجهاز الإداري الصغير والمتغير دوماً مع السكرتير الإداري (حكومة محلية). ومن ثم فإنني بعد الخمسة أسابيع الأوَل من زيارتي كتبت مذكرة إلى السكرتير الإداري بتاريخ ٦ ديسمبر ١٩٤٨ أوضح من خلالها أنه إذا لم يتوافر عدد أكبر من موظفي المصالح المركزية في خدمة الحكومة المحلية فسيكون هناك سنوات عديدة قبل قيام حكومة محلية فاعلة في السودان.

ومنذ ذلك الوقت طالبت بمعلومات أولية عن ظروف السودان، والآن قد استفدت من زيارة كينيا؛ القطر الذي لا يمكن أن يقارن بالسودان من حيث المساحة وتباين البيئات والمشكلات، لكن من ناحية الجزء الخاص بسكريتاريا الحكومة المحلية يعدُّ أفضل من

حيث الكمّ. الآن أنا مقتنع أن المسألة ليست مجرد فترة من السنوات تسبق قيام الحكومة المحلية، بل لا يمكن أن تتخذ خطوات تجاه قيام نظام حكومة محلية في وقت ينبغي أن تراجع فيه الخطوات التي اتخذت من قبل، [من ثم لا يمكن التطور] إلا إذا صحح وضع جهاز السكريتاريا. ويوجد أصلاً اثنتان وأربعون سلطة محلية بأمر تأسيس وحوالى ألف محكمة أهلية من درجات مختلفة. هذا القسم مزدحم بالدرجة التي تعوق سير العمل وتوقفه في أكثر من فرع من فروع العمل.

والزمن فقط كفيل بأن يبيّن عدد الموظفين المطلوب للهيئة الدائمة للسكريتاريا وجهاز التفتيش في المديريات. ويمكن أن يكون الجهاز الوظيفي المطلوب خلال الفترة الانتقالية على الشكل التالي:

- مساعد سكرتير إداري (حكومة محلية).
- نائب لمساعد السكرتير الإداري.
- مساعدو سكرتيرين قانونيين وماليين.
- مفتش لرسم الحدود الإدارية وما شابه ذلك. (انظر الفقرة ٢٤. يجب أن يكتمل هذا العمل خلال عام واحد).
- مفتش.
- مساعد مفتش (أو مساعدو مفتشين). سيكوّن هؤلاء نواة جهاز التفتيش الذي سيستحدث في ما بعد في المديريات).
- جهاز المراجعة (إذا لم يلحق بجهاز التفتيش).
- قسم كتبة.

ولا ينظر فقط إلى موظفي هذا الجهاز من قبل السلطات المحلية في تقديم التوجيه خلال سنوات التأسيس الأولى بل يحتاج إلى مشورتهم مفتشو المراكز وحتى مديرو المديريات، لذا يجب أن يكونوا ذوي تأهيل عالٍ. ويجب أن يُنتقوا من جهاز الخدمة السياسية (the personnel of the political service) الذي لديه نظرة متكاملة ومعرفة لصيقة بالظروف [البيئية] المتباينة في السودان. وأبعد من ذلك ـ رغم أن هذا يقع خارج إطار مهمتي ـ أنا واثق أنه إذا أنشىء جهاز حكومة محلية كفي خلال فترة معقولة لكي يكون عاملاً ومراقباً بواسطة ضباط سودانيين، فسيدفع البلاد نحو تطبيق متزن لسياسة سودنة الوظائف في قسم الحكومة المحلية خلال سنوات التأسيس. ويجب أن تُملأ الوظائف القيادية بأفضل الموظفين الموجودين والذي يجب أن يكونوا في هذه المرحلة من البريطانيين. الوظائف الثانوية يمكن أن يشغلها شباب سوادنيون متحمسون وأكفياء يتوقّع أن يُعطوا، تدريجياً،

نصيباً متصاعداً في الأعمال الرئيسية. وتأكيداً لذلك يجب أن يُعيّن فقط الضباط الذين لديهم رغبة حقيقية في العمل مع الحكومة المحلية من البريطانيين والسودانيين عن طريق توزيع طلبات خدمة. وسيكون من الخطأ أن تُترك الوظائف شاغرة أو تُملأ بمقدّمي طلبات غير أكفّاء. وتشير هذه الفقرة إلى مرحلة التدشين عندما يكون العمل ذا صبغة تعليمية وليس [المعني بالأمر هو] الجهاز الوظيفي الحاضر.

٢ ـ هيكلية الحكومة المحلية

١٦ ـ في أية مرحلة يجب أن تكون المنطقة مؤهلة لقيام حكومة محلية؟ أية منطقة أو عدد من السكان يجب أن تشمل السلطة المحلية؟ هل يجب أن يكون هناك سلطة محلية واحدة لأية منطقة أو يجب أن تقسم أعمال الحكومة المحلية بين مستويين من السلطات المحلية؟ إذا [أخذنا بالاقتراح] الأخير، فهل أن الدرجات المختلفة للحكومة المحلية يجب أن تكون مستقلة عن بعضها البعض؟ إذا كانت الإجابة بالنفي فأية علاقة يجب أن تكون؟ سأجيب عن هذه التساؤلات في هذا الجزء من تقريري.

١٧ ـ هناك بعض النقاط الأولية التي يجب أن تُوضّح. النقطة الأولى هي الأسئلة التي يمكن أن يكون لها أكثر من إجابة، ولا شك أن هناك إجابة واحدة أفضل من الإجابات الأخرى بالنسبة إلى القطر المعني والزمن المحدد. وبما أن السودان يعكس تبايناً بيئياً ثراً، يستحسن أن يكون هناك هيكل إداري مختلف من منطقة إلى منطقة في القطر، وذلك دون مساس بالوحدة الأساسية لمفهوم [الحكومة المحلية]. وحقاً هذه واحدة من الطرق لتجنب [التطبيق] الحرفي للحكومة المحلية الذي يوجد في بلاد مثل إنجلترا، وفي ألمانيا وأميركا فإن الحكومة المحلية أكثر مرونة في هذا المجال. مرة أخرى إن هذه صورة واحدة للحكومة المحلية يجب أن تكون بأي حال من الأحوال حلاً وسطاً، ونتيجة للموازنة بين عدد من العناصر المتنافرة مثل التعزيز المالي مع الحاجة إلى المصلحة المحلية، والرغبة في الرقابة المحلية على الخدمات مع الحاجة إلى منطقة أوسع وذلك لأسباب فنية، بالإضافة إلى عدد من العناصر الأخرى. علاوة على ذلك فإن مناطق السلطات المحلية تحتاج إلى تأقلم دوري لكي تواكب الزمن المتغير (السمة التي تسمح بها مقترحاتي). وسيظلّ أي حل مقنعاً لفترة قصيرة جداً. ومن ثم فهناك توافق مع عنصر الزمن والعناصر الأخرى. ومراعاة لتطبيق مثل هذه المبادىء التي ربما تكون مطبقة في عدد كبير من السلطات المحلية التي أقيمت حديثاً في السودان، يجب أن يؤخذ في الحسبان أن وضع الأيدي الخشنة على هذه البراعم الصغيرة سيكون إجراء غير حكيم. وباختصار ستكون حرية التصرف أو تعديل المبادىء مسموحاً بها وحتمية بالنسبة لبعض الأمور

الأساسية التي بيّنتها في أجزاء أخرى [من هذا التقرير]، وعلى سبيل المثال الحاجة إلى مدخل صحيح إلى الحكومة المحلية بالنسبة إلى المصالح المركزية، وإلى جهاز تنفيذي مناسب، وإلى علاقة صحيحة بين الحكومة المحلية والإدارة الأهلية، وإلى الالتزام بالحد الأعلى [من الإيرادات الذي يمكن أن يحقق] الاستقلال المالي، وإلى الفصل الواضح بين الوظائف المحلية والمركزية، أو إلى الخدمة المحلية المدنية المنظمة تنظيماً تاماً.

١٨ ـ أوصي بتحديد عدد السلطات المحلية ومساحتها ووضعها الوظيفي وفق المبادىء التالية:

١ ـ يجب أن تكون الوحدات الإدارية واسعة لاستيعاب أجهزة: تنفيذية وفنية ومالية. وإذا طبقت سياسة الحكومة الحالية فإن وظيفة مفتش المركز ستلغى تماماً خلال عدد قليل من السنوات، تاركة السلطات المحلية في المناطق المتخلّفة تعمل كجهاز إداري فقط. وفيما بعد سأوضح أن هذا الإجراء يستدعي إلقاء عدد من المهمات الجديدة على عاتق السلطات المحلية (فقرات ٣٩، ١٢٩، ١٣٢)، بالإضافة إلى العمل الذي ستقوم به نيابة عن الحكومة المركزية إذا كان الحال يقتضي تفادي خلق جيش من الموظفين المحليين التابعين للحكومة المركزية. وبعض هذه الأعمال التوكيلية، كإدارة الأراضي الحكومية مثلاً، معقدة التركيب.

٢ ـ يجب أن تكون السلطات المحلية قادرة مالياً على أن تعتمد على نفسها ولا يعوقها دائماً ضعف الموارد المالية.

٣ ـ نظراً إلى العناصر ذات الصلة بتحديد حجم السلطة المحلية ـ المصلحة العامة، إمكانية الاتصال بالجماهير، التاريخ المحلي، المنطقة المثالية فنياً، رغبات السكان، وجود تنظيمات إدارية ـ يجب أن يؤخذ في الحسبان أيضاً مساحة السودان الواسعة، وقلة السكان، وضمور الموارد المالية. ويجب أن يُقبل قيام وحدات حكومية محلية أكبر من التي توجد في الأقطار ذات الكثافة السكانية العالية. ومن حسن الحظ أن يكون السكان كثيري الأسفار ومدركين للأحداث التي تقع على بُعد منهم وذلك لانتماءاتهم القبلية ـ البدوية. وإذا كنا نفكر في إطار المساحات الواسعة في القطر فإن مصطلحاً محلياً إذا أعطي معنىً واسعاً لا يحدث تأثيراً على المميزات القومية. ومن جانب آخر فإن هذه المناطق ربما تكون واسعة وأقل من المطلوب من ناحية السكان والموارد المالية إذا نظر إليها أي شخص مقارناً إياها بالمناطق ذات الكثافة السكانية العالية. وفي ضوء ظروف القطر البيئية فإنه شيء حتمي أن تكون مناطق السلطات المحلية في السودان متباينة تبايناً كبيراً من حيث المساحة والتجمعات السكانية والموارد المالية.

٤ ـ يجب تجنُّب تعدّد السلطات لأغراض خاصة وتجنُّب تضارب السلطات القضائية.

وهذا شيء مهم حتى لو كان القطر له خبرة عريقة في الحكومة المحلية الذاتية. لذا فقد كانت الحكومة المحلية الإنجليزية في حالة ارتباك في السلطات، وإلى عهد قريب كانت بعض الولايات الأميركية تعاني من كثرة تعدّد السلطات المحلية. لكن في قطر كالسودان فإن الأمر يستدعي أن نتجنّب الخلط، ليس فقط بالنسبة إلى الحكم الذاتي، إذ إن التمييز بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية نفسه شيء جديد. إن إدخال نظام سلطات مؤقتة بشكل واسع سيكون قاتلاً. ولا شك أن الشكاوى سترفع من المصالح المركزية ضد مناطق السلطات المحلية التي ستكون غير مناسبة تماماً مع خدماتها الخاصة، والمطالبة بسلطات مؤقتة. ربما يكون لهذه الحجة تبريرها، لكن يجب أن تكون مناطق السلطات المحلية حلاً وسطاً، وإلا فسنحطم كل نظام الحكومة المحلية إذا حاولنا أن نعطي أية خدمة للمنطقة التي تماثلها تماماً.

٥ ـ يجب أن يُعطى الاهتمام إلى الاعتبارات العملية ـ مثل توفير الضباط التنفيذيين في الوقت الراهن والمستقبل القريب وتوفير الموارد المالية المتاحة للسلطات الموجودة أصلاً.

١٩ ـ في الوقت الحاضر تقوم الحكومة المحلية في السودان على مستوى واحد، بمعنى أنه توجد سلطة واحدة في أية منطقة سواء كانت حضرية أم ريفية. وتكاد أن تكون الواجبات المعيّنة للسلطات متطابقة في أي مكان. وتبيّن نظرة سريعة إلى الملاحق أن السلطات تختلف في المساحة والسكان والموارد المالية. وفي ضوء السياسة الحالية ليس القصد أن هذه هي المرحلة النهائية في الحكومة المحلية، بل هي مجرد خطوة أولية لقيام مستويين من الحكومة (عدا المدن الكبيرة) بدرجتين من السلطات. ويمارس المستوى الأدنى وظائفه باستقلال، بالرغم من أن ذلك لا يمنع السلطات الأعلى من تفويض العمل إلى السلطة الأدنى (ويفترض أن يكون هناك مستوى ثالث من مجالس القرى أو لجان المدن التي ستكون مساعدة تماماً إلى المستوى الثاني. وبما أن هذه المستويات ستكون السمة المميزة لأي نظام حكومة محلية فسأتوقف عن تناولها في الوقت الراهن).

وفي ما بعد سيحدد تقسيم الواجبات بين المستويين الأعلى والأدنى وطريقة توزيع مصروفات المستوى الأعلى على السلطات الأدنى.

الميزة الحسنة للمستويين الأدنى والأعلى في الحكومة المحلية هي أنهما سيجعلان في الإمكان توظيف الوحدات الصغيرة أكثر من أن تكون أية وحدة قادرة على أن تقوم بكل الخدمات. علاوة على ذلك فإن وضع الوحدة الصغيرة كجهاز مستقل يضع المسؤولية المباشرة في أيدي الشعب إلى أدنى مستوى ممكن. وفي السودان، حيث انخفاض الكثافة السكانية، فإن هذا يعدّ إنجازاً لا يستهان به: لأنه يساعد في جعل الحكومة المحلية حكومة محلية فعّالة.

٢٠ ـ على الرغم من ذلك فأنا لست مقتنعاً بأن نظام المستويين يجب أن يطبق [في السودان] وذلك للأسباب التالية:

١ ـ لا توجد إلى الآن مقترحات عملية لتقسيم الواجبات بين المستويين. أقترح أن يكون البوليس والتعليم والموارد المائية الرئيسة من اختصاص المستوى الأعلى بينما بقية الخدمات للمستوى الأدنى. وإذا أخذ بتوصياتي التالية فإن الشرطة يجب أن تنظم بطريقة أخرى، بينما يعني إعطاء التعليم إلى المستوى الأعلى أن يسحب التعليم الابتدائي من المستوى الأدنى، الذي سيكون مستاءً لأن هذه هي الخدمة المجتمعية الوحيدة التي سيقوم بها والخدمة الوحيدة التي ترغب السلطات في القيام بها. أو أن يترك التعليم التحضيري في يد سلطة والابتدائي في يد سلطة أخرى.

وقد قُدمت في القضارف محاولة غير رسمية ومن نوع آخر، لكن روادها يعترفون بأنها غير مرغوب فيها لأنها تسمح للمستويين الأدنى والأعلى بالقيام بالخدمات نفسها وعلى مستويين مختلفين. والوضع الذي يفترض تجنّبه هو خلق مستويين مستقلين من السلطات. والتقسيم الذي اقتُرح بواسطة موظفي القضارف هو التالي:

واجبات السلطات الكبرى:

- مراعي الرحّل،
- الزراعة والإشراف على الصمغ والغابات،
- مراكز الإطفاء الحكومية الرئيسة،
- تخطيط القرى وتشييدها،
- تحركات المجموعات،
- تشييد الأسواق،
- التعليم،
- طرق العربات.

واجبات السلطات الصغرى:

- الأمن العام،
- مراعي القرى،
- الإدارة المحلية للغابات والصمغ،
- تمديدات المياه الريفية،

ـ مكافحة الحرائق ومراكز الإطفاء،

ـ الطرق الثانوية،

ـ تحركات المجموعات،

ـ واجبات فرعية مختلفة.

وفي الواقع أن كل الخدمات التي تقوم بها السلطات المحلية وعدد من المهمات الجديدة التي أتوقعها هي عبارة عن الخدمات التي يمكن أن تؤدى عن طريق سلطة متعددة الأغراض بشرط أن تكون مستوفية للمعيار العام الذي وضعته أعلاه.

الوظائف التي تؤدى عن طريق السلطة الأعلى في بعض الأقطار، مثل الطرق الرئيسة، هي خدمات ليس لها وجود في شمال السودان. أما الخدمات الأخرى مثل إدارة المستشفيات والتعليم الثانوي فمن غير المحتمل أن تكون خدمات محلية في السنوات القادمة.

٢ ـ سيضع النظام على عاتق القطر جهازاً مزدوجاً من الموظفين التنفيذيين. وعلى أية حال سيكون هناك عدد من السنوات التي تسبق توافر جهاز تنفيذي كافٍ. وستظهر كل مشكلات الولاء الوظيفي المتنازع والتوظيف الموقت إذا قُسم الجهاز الوظيفي بين السلطتين الأعلى والأدنى.

٣ ـ إذا ضاعف النظام عدد السلطات فسيربك المواطنين. وستحصّل السلطات الأعلى ضرائبها بصعوبة، إلا أنه يمكنها أن تعتمد على السلطات الأدنى كما هو الحال في إنجلترا، الإجراء الذي سيعقّد إلى حدّ كبير المالية وتحصيل الضرائب. (في هذه المناسبة فإن غياب الإحصاءات السكانية المعتمدة وأي معيار حسن لتقدير الدفع يجعل من الصعب تقديم طريقة لتقسيم مصروفات السلطة الأعلى. ولا يوجد شخص قادر على تقديم مقترحات معينة. لا أقدم ذلك كاعتراض بل هو واحد من الصعاب الفنية المالية التي يجب أن تحلّ إذا كان نظام المستويين مرغوباً فيه لأسباب أخرى).

٢١ ـ حاولت في الملحق رقم (٥) أن أبيّن كيف ستعمل السياسة الحالية في كل مديرية. ويوضح الملحق أن نظرية المستويين يمكن أن تطبق بصورة كاملة فقط في (أ) الجزيرة، (ب) وحول الأبيض، (جـ) وفي القضارف. وفي العادة ستتخذ شكلاً مزدوجاً من سلطة ريفية واسعة في داخلها مدينة أو مدينتان صغيرتان. وستكون المنطقة الريفية ذات سلطة متعددة الأغراض بالنسبة إلى الجزء الواقع خارج حدود المدن وستكون السلطة الكبرى لمناطق المدن. وسيبقى معظم القطر تحت سلطات ذات مستوى واحد، حتى إذا فُرضت النظرية الحالية ذات المستويين من الحكومة المحلية بالقدر المعقول الذي يمكن تطبيقه.

توجد حجج قوية ضد التطبيق المزدوج للنظرية الخاصة بإنشاء مدن صغيرة مستقلة لبعض الأغراض. وفي الوقت الحاضر فإن هذه المدن الصغيرة غير قادرة على أن تقوم بالخدمات العامة الأولية دون مساعدة خاصة من الحكومة التي تعتبرها مصدر قلق مالي. وسيشجع فصل المدينة من الريف الشعور الانفصالي ويظهر درجة من الكراهية التي توجد في المدن ضد القبلية، وأكثر من ذلك فإن [الفصل] غير طبيعي في قطر ترتبط فيه المدينة الصغيرة بعدد من الروابط مع الريف. وواحد من عشرات هذه الروابط هو أن المواشي عادة تُجلب من الريف إلى المدينة من أجل الشرب، وتباع وتُشرى في المدينة كل منتجات المدينة والريف، وهناك أعداد كبيرة من سكان المدينة قد استقرّت حديثاً في الضواحي المجاورة.

ومن جانب آخر هناك طلب قوي في أوساط المدن الصغيرة التي تقطنها طبقة وسطى وقلة من القبليين بأن تمنح هذه المدن درجة من الاستقلال الذاتي. ومن ناحية عملية فهي عادةً مهيأة لقيام حكومة محلية على حساب الأرياف. وقد اكتمل استقلالها قبل أن تظهر الحكومة المحلية الريفية إلى الوجود، لذا فإنه من طبيعي أن تستاء من الاقتراح الذي يقضي بإعادة استيعابها في الريف.

٢٢ ـ أنا أفضّل السلطات ذات الأغراض المتعددة وذلك تماشياً مع المعايير التي سردتها أعلاه (فقرة ١٨).

ستبيّن التعليقات الآتية (التي تغطي معظم أجزاء القطر) بوضوح، ما أحمله في ذهني. ويجب أن تقرأ مع الملحق رقم (٥) لأنني قدّمت فقط ملاحظات حول اختلافات وجهة نظري مع السياسة الحالية. وفي بعض الحالات اقترحت استيعاب المدن في الأرياف، وفي حالات أخرى اقترحت إعادة تجميع المناطق (مثلاً شندي والدامر والقضارف)، بالرغم من أنني مدرك للشعور المحلي والتضارب الذي ربما يقف عائقاً في سبيل تحقيق هذه المقترحات المثالية.

ربما يكون هذا هو المكان [المناسب] لذكر نقطة عارضة: لقد اقتُرح أن عيب نظام المستوى الواحد هو أنه يضع تحت رقابة السلطات الحضرية إدارة الأسواق التي تُستغل على حد سواء بواسطة الريف والمدينة. أنا لا أعتبر هذا عيباً. حتى إذا كان هناك مستويان من الحكومة المحلية يجب أن تراقب الأسواق عن طريق السلطات التي تقع في دائرة اختصاصها، ويجب أن يُعتمد على الإشراف المركزي في حماية المستفيدين من الأسواق. ليس عملياً أن توضع رقابة الأسواق تحت السلطات التي يأتي منها المستفيدون الأساسيون وسيكون هذا واحداً من التحسينات التي ستؤدي إلى مصاعب عملية. وإلى جانب السلطات، التي تقع الأسواق في دائرة اختصاصها، يجب أن نناقش المشكلات غير المرئية التي ستجلبها إدارة الأسواق والإيرادات التي يجب أن يكون للسلطات الحق في تحصيلها.

النيل الأزرق

منطقة شمال الجزيرة (الكاملين، الحلاوين، والمسلمية)

هذه هي الحالة الوحيدة في القطر التي توجد فيها منطقة تعتبر منطقة رئيسية معززة بشبكة متكاملة من السلطات الصغرى المتجانسة. وعلى حسب السياسة الحالية يبقى فقط إنشاء المستوى الثاني، الذي هو مجلس منطقة شمال الجزيرة.

ومميزات هذه المنطقة هي: (١) أن السلطات الصغرى على الرغم من أنها صغيرة إلا أنها قوية مالياً وستكون أقوى إذا أجيز اقتراحي الخاص بوضع ضرائب على القطن؛ (٢) سيمنع التنافر المحلي دمج السلطات الصغرى الثلاث في سلطة ذات أغراض متعددة؛ (٣) وما زالت السلطات الصغرى تتقاسم الجهاز الوظيفي، ويبدو أنها قد شعرت أن حجم العمل غير كافٍ لتبرير فصل الجهاز الوظيفي.

وعلى حسب المبادىء التي اقترحتها فإن السلطات الثلاث الصغرى ربما تكون سلطات متعددة الأغراض. وسيكون مقبولاً مالياً أن تكون منها وحدات واسعة لكي تقوم بالخدمات التي قد بيّنت أن السلطات المحلية ستقوم بها (بالرغم من أنها صغيرة إلا أن وزارة التعليم توافق على أنها ستكون مناسبة لخدمات التعليم الابتدائي)، وبجعلها سلطات متعددة الأغراض تتفادى الحكومة الأسئلة الحرجة التي ربما تثار إذا حاولنا دمج عمل هذه المناطق الصعبة المتنافرة في سلطة كبرى.

ومن جانب آخر إذا كانت الحكومة ترغب في القيام بتجربة الحكم من مستويين فإن هذه المنطقة هي أكثر ملاءمة للتجربة (من الخرطوم، أمدرمان والخرطوم بحري التي ستناقش في الفقرتين ١٢١ و١٢٢). وفي البدء يفترض أن توضع السلطة الكبرى موضع التنفيذ كسلطة موقتة لإدارة التعليم وستناط بها لاحقاً بعض المهمات الأخرى. وربما يُنقل التعليم الابتدائي من السلطات الصغرى إلى السلطات الكبرى الجديدة، وتقسّم مصروفات السلطة الكبرى بين السلطات الصغرى (ربما يكون التقسيم على أساس كثافة السكان أو على عدد أطفال المدارس أو على قاعدة مزدوجة)؛ وأن تقدّر هذه المصروفات بواسطة السلطات الصغرى كجزء من ضرائبها المحلية. أنا لا أوصي بهذه التجربة.

جنوب الجزيرة:

هنا يُقترح دمج أربع مناطق كبرى ذات سلطات صغرى، يُدمج القسم الأوسط، والقسم الجنوبي، والمناقل، ومدينة واد مدني (وخط الشبارقة منطقة صغيرة) في سلطة كبرى. من وجهة نظري أن كل المناطق الكبرى يجب أن تكون ذات سلطات متعددة الأغراض لأنها قادرة تماماً، من الناحية العددية والمالية. وعلى أي حال أجد أنه من العسير أن أقبل

السياسة التي ستجعل من عطبرة وبورتسودان سلطات متعددة الصلاحيات وضم واد مدني في منطقة واسعة لبعض الأهداف. وفي النهاية سيقرر «خط الشبارقة»، دون شك، الانضمام تدريجياً، إلى أية منطقة مجاورة.

الشكرية (رفاعة)(٧) ومدينة رفاعة:

في هذه الحالة فإن مجلس منطقة رفاعة قد أنشىء أولاً وفُصلت مدينة رفاعة فيما بعد، وذلك نسبة لاختلاف وجهات النظر بين أعضاء المدينة والريف في المجلس. وقد كان هذا التقسيم غير موفّق لأن المدينة لم تكن وحدة إدارية قادرة على أن تعتمد على نفسها. إذا لم يكن في الإمكان إعادة استيعاب مدينة رفاعة في المنطقة المحيطة بها فسيكون البديل هو قيام سلطة موقتة كبرى للتعليم. ولا تستطيع مدينة رفاعة أن تصبح سلطة مستقلة لخدمة مدارس التعليم الابتدائي في المدينة والمنطقة المحيطة بها. ويؤمل خلال فترة معقولة من الزمن دمج مدينة رفاعة ومنطقة رفاعة مرة أخرى.

منطقة كوستي ومدينة كوستي:

الوضع هنا يشبه إلى حد كبير [الوضع في منطقة الشكرية ورفاعة]، حيث يوجد ارتباط لصيق بين المدينة والريف، فمثلاً توجد مدرسة ابتدائية للبقارة في كوستي لكن لسوء الحظ فقد أنشئت تحت سلطة إدارتين منفصلتين. والاختلاف بين كوستي ورفاعة هو: (أ) أن مدينة كوستي تمثل وحدة مالية أقوى من رفاعة؛ (ب) لقد أضحت مدينة كوستي وحدة حكومة محلية قبل قضاء كوستي؛ (جـ) سوف تنمو مدينة كوستي بسرعة، على الأرجح. وسيكون قيام سلطة كبرى موقت هو الحل الوحيد كما هو الحال في الشكرية ورفاعة.

دارفور:

على الرغم من صعوبة المواصلات إلا أنه ينبغي دمج منطقة الفاشر وسط مع المنطقة الشرقية. ومن حسن الحظ أن مدينة الفاشر لم تُنشأ كسلطة منفصلة.

كسلا

منطقة القضارف:

من ناحية نظرية يجب إنشاء مجلسين متعدّدي الأهداف، أحدهما لمنطقة الشكرية والآخر لديار بكر بما في ذلك مدينة القضارف. وسيحلّ هذا الإجراء مشكلة التوتر في مجلس القضارف. وستُنشأ في المنطقتين سلطتان متجانستان إلى حد معقول. وأنا أعتقد أن الرأي العام سيكون ضد هذا [التوجه].

أوافق على أن يكون لبورتسودان سلطة متعددة الأغراض. وأعتقد أن مدينة كسلا ستدمج في النهاية مع المنطقة المحيطة بها على الرغم من أن الظروف غير مواتية في الوقت الراهن.

أما مجلس طوكر الأهلي فلم يكن قوياً ومعتمداً على نفسه تماماً، لذا فإن دمجه في المنطقة المحيطة به غير ممكن، لكن يجب أن يكون هذا هو الهدف.

الخرطوم:

سأتناول مديرية الخرطوم منفصلة في الفقرتين (١٢١ و١٢٢).

كردفان:

أعتقد أن الأبيض يمكن أن تكون سلطة ذات أغراض متعددة وذلك مراعاة لحجمها وأهميتها ومواردها المالية. وفيما بعد يجب توحيد دار البديرية[٨] والحوازمة[٩] في إطار سلطة متعددة الأغراض.

ولا يستحسن فصل النهود عن المنطقة الغربية. علماً بأن النهود أقوى من بعض السلطات التي شككت في وجودها. وربما يعتبر من التهوّر أن نحاول دمج النهود مع كردفان الغربية في هذه المرحلة. وسيكون ضرورياً فصل إدارات التعليم الأولى كما أخذنا بهذا الإجراء بالنسبة إلى بعض الحالات المشابهة.

المديرية الشمالية:

مدينة وادي حلفا، مدينة بربر، مدينة شندي وقبل كل شيء مدينة الدامر (٦٥٠٠ نسمة) هي مدن صغيرة جداً وغير كافية لقيام وحدات مستقلة. وفي النهاية يمكن أن تدمج مدينتا وادي حلفا وبربر مع المناطق المحيطة بهما، وأن تقسّم شندي والدامر إلى قسمين، قسم يشمل الدامر والجزء الشمالي لمنطقة شندي والآخر يشمل شندي ومنطقة شندي.

أنا مدرك تماماً الصعاب التي ستواجه دمج مناطق مثل مدينة ومقاطعة بربر، وذلك لأن كل سلطة لها وجود مستقل. وقد قضيت بعض الساعات في بربر مع أعضاء المجلسين ثمّ توصلت إلى أن الدمج في يوم ما سيكون في مصلحة المدينة والمقاطعة وفي مصلحة الوضع المالي الميئوس منه في المدينة.

جنوب السودان:

توجد سلطة واحدة فقط في طور التأسيس في ملكال، وأنا أعتقد أن هذه السلطة يجب أن تُمنح [لمجلس مدينة ملكال] بصفة دائمة. ملكال مدينة صغيرة جداً (حوالى ١١٠٠٠ نسمة) وستعاني عجزاً كبيراً في الميزانية. وهذا العجز يفترض أن تغطيه السلطة المركزية. ومن وجهة نظري أنه لا توجد أية منطقة في جنوب السودان مهيأة لقيام حكومة محلية

كاملة. وسأوضع في هذا الفصل بعض الخطوات الأولية التي يجب أن تتخذ في هذا الشأن.

٢٣ ـ وسأوضح من ناحية تنويرية أن مقترحاتي لا تختلف كثيراً عن السياسة الحالية التي بيّنتها في الملحق رقم (٥) إلا بالنسبة إلى عدد من المدن الصغيرة. وفي الحقيقة إذا استعمل أي معيار فإن النتائج الخاصة بمساحة السلطات المحلية ومواقعها ستكون أكثر تشابهاً، ومن أجل التوصل إلى هذه الحقيقة فقد جاء تطور الحكومة المحلية متأخراً في الهند، حيث أعطي اهتمام كافٍ إلى صياغة الدساتير المحلية أوجب تجاهل الموضوعات الأساسية مثل الحاجة إلى موظفين محليين أكفّاء والحضور الدائم للرقابة المركزية. فالسودان يجب أن يستفيد من تجربة الهند.

٢٤ ـ بمجرد أن تحدّد الحكومة هيكلية الحكومة المحلية التي تفضّلها، أوصي بأن يُعين موظف قيادي ذو إلمام جيد بالقطر والحكومة المحلية «كمفتش حكومة محلية». ويكون واجبه أن يزور كل المديريات ويحدّد مع مفتشي المراكز والمديرين السلطات المحلية التي يجب أن تنشأ، وسلطاتها الأساسية، والنظام الذي تؤسس بموجبه وطريقة التأسيس. وستقدم المعلومات الأساسية عن طريق المدير، وسيكون الإلمام بسياسة الحكومة ومسار الأحداث في المناطق المتشابهة عن طريق المفتش. ليست هناك حاجة إلى مذكرات موسعة أو تعليقات متبادلة من هنا وهناك، بل ستعالج كل المشكلات في الحال عن طريق المفتش. إذا كان المفتش مفوضاً بأن يعطي قراراً ملزماً أو يعطي استنتاجات في شكل توصية إلى الوزير، فيجب عليه أن يرجع إلى التنظيمات الدستورية العامة المعمول بها. وفي الجزء الخاص بالرقابة المركزية أوصي بأن تراجع الحكومة المركزية دورياً اختصاصات السلطات المحلية وأن تراجع أيضاً منطقة كل سلطة محلية ودستورها وواجباتها على حدة (فقرة ١٤).

٢٥ ـ لا يوجد تقسيم لمناطق السلطات المحلية ومهماتها يستوفي كافة الشروط والمتطلبات، وعلى وجه الخصوص تلك المتطلبات الخاصة بالسكان المقيمين على تخوم السلطتين المحليتين. فقد يكون أحياناً مفيداً بالنسبة إلى الشخص المقيم في سلطة محلية أن يستغل التسهيلات المقدمة من السلطات المجاورة بدلاً من تلك التي يقدمها المجلس التابع له. وعلى سبيل المثال، ربما يكون ميسوراً الذهاب إلى المدرسة أو المستوصفات الخاصة بالسلطة المجاورة. ثانياً، ربما يحتاج الشخص إلى خدمة معينة لا توفّرها له سلطته المحلية، لكن يمكن أن توجد في المنطقة المجاورة. وفي مثل هذه الحالات يجب أن يكون هناك ترتيبات مبادلة بالمثل، تكون مصحوبة بضبط نقدي مبسط [للمصروفات] إذا دعت الضرورة وذلك لتلافي العراقيل المالية. في الغالب تكون الطريقة المثلى هي في

قيام السلطتين بإمداد مشترك للمستوصف على سبيل المثال مع تقسيم عادل للتكلفة المالية. ويجب أن تُشجع السلطات المحلية لكي تعتبر الخدمات المشتركة والتنظيمات ذات المنافع المتبادلة أموراً عادية في إدارة الحكومة المحلية.

٢٦ ـ يحتاج أمران أخيران خاصان بهيكلية الحكومة المحلية لأن نتناولهما بإمعان وهما: (أ) مجالس القرى ولجان المدن؛ (ب) مشكلة المناطق غير المهيأة لقيام حكومة محلية كاملة.

في البدء سأتناول مجالس القرى ولجان المدن:

يوجد عدد قليل نسبياً من الأفراد الذين يمكنهم أن يشاركوا مشاركة فاعلة في عمل الحكومة المحلية، لكن في الدول المتقدمة يمكن أن يكون لكل السكان اهتمام بالحكومة المحلية وذلك عن طريق الصحافة والوسائل الإعلامية الأخرى. وباستثناء المدن لا يمكن أن يتحقق هذا الوضع لفترة من الزمن في السودان. إذن، كيف يمكن معالجة هذا العجز؟ الإجابة هي أن يعمل مجلس القرية ـ الذي يعمل كنقطة انطلاق للمصلحة المحلية ـ كدائرة انتخابية، يراقب التصرف الفردي من قبل الموظفين (إذا كانوا موظفين قبليين أو موظفي حكومة محلية)، وينقل التطلعات والرغبات المحلية، ويكون مسؤولاً عن الأعمال الاجتماعية، ويجمع الإعانات للمشروعات المحلية مثل أماكن الاجتماعات في القرى، ويساعد السلطات في تحديث الوسائل الزراعية والعادات الصحية الأفضل، وبعد تقدير الرأي العام يجبر المواطن المتمرد على القيام بواجباته العامة، وعندما يبرهن على ذلك يكون لديه التأهيل السليم ليقدم الخدمات البسيطة كوكيل للسلطة المحلية. ولجنة المدينة هي لجنة قرية على مستوى أوسع وأكثر تقدماً. وسيكون واحداً من الأغراض الرئيسية لمجلس القرية أو لجنة المدينة أن تجعل الناس على اطلاع بدور الحكومة المحلية، لذا يجب أن تكون هناك روابط وثيقة بين هذه السلطات المساعدة والسلطات المحلية الكاملة. من ثم أقترح أن تعيّن أية سلطة محلية ضابطاً (أو مجموعة ضباط) لكي يؤسس مثل هذه اللجان ويضعها على الطرق السليمة. ويجب أن يتلقى هذا الضابط تدريباً قصير المدى، فهو لا يحتاج إلى أن يكون متعلماً تعليماً عالياً، بل يكفي أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة.

مجالس القرى ليست جديدة في السودان. لقد رأيتها تعمل في النيل الأزرق وفي أم جر [في مديرية النيل الأبيض]. توجد أيضاً لجان المدن، وفي بعض الأحيان تقوم بدور الوكيل للسلطة المحلية. وعلى سبيل المثال، فقد فوّض حديثاً مجلس مروى لجنة مدينة كريمة بأن تقوم بأعمال الصيانة [الشرقية] للنيل. وستكون هذه السلطات المساعدة أكثر حيوية إذا أعطيت سلطة مالية من قبل السلطة المحلية مثل تحصيل الضرائب أو إدارة الإنفاق. وربما

يكون مهماً بالنسبة لها أن تشارك في المالية، أي يجب أن تعطى مجالس القرى ولجان المدن ميزانيات منفصلة. الفكرة السائدة في السودان أن الحق في ميزانية منفصلة يجب أن يكون هدفاً عاماً، فهو أثر باقٍ خلّفته الأيام لأنه كان يعدّ علامة ترقية إلى الوظائف العليا في السلطة الأهلية [أو الإدارة الأهلية] وذلك عندما تمنح مثل هذه الميزانية (وهي حصة من الضرائب المباشرة التي يتم تحصيلها في المنطقة والتي توضع جنباً إلى جنب مع مصاريف الخدمات المحلية المختارة). فهو [عمل] ضار لا يمكن تطبيقه على لجان المدن. فالميزانية هي السمة التي يجب أن تتبع قيام السلطة المحلية المناسبة. بما أن المنطقة التي ستخصص لنظام حكومة محلية متعددة الأهداف ستكون جزءاً من منطقة أكبر فسيكون من غير المقبول أن تجمع الضرائب التي تحصّل في المنطقة مع المبالغ المالية المصروفة. وسيقود مثل هذا الإجراء إلى الفصل غير المتوقع من الناحية النظرية. علاوة على ذلك، إذا كانت المنطقة هي المنطقة الوحيدة التي تتجاوز فيها النفقات الضرائب المتحصلة، فإنه من غير العادل أن نصفها بأنها منطقة خاسرة [لأن هذه الصفة ستظل] وصمة عار لا تنسى.

وفي المراحل الأولية وبصفة موقتة ستعمل مجالس القرى ولجان المدن كأجهزة تنفيذية طوعية. وفي المراحل المتقدمة ستُمنح لجان المدن أمانة سر، وعلى وجه التحديد إذا سمحت لها الضرائب المتحصلة، فسيكون بإمكان هذه اللجان أن تعين ضابطاً تنفيذياً من الدرجة الثانية. وإذا كان التنظيم الإداري الأعلى من مستوى واحد أو مستويين فيجب أن تستغل لجان القرى والمدن الموارد الحيوية استغلالاً كاملاً. وبجعل هذه اللجان قوية وفاعلة سيحل القطر، بصفة تلقائية، عدداً من مشكلاته الأساسية، مثل توفير الأفراد المناسبين لينتخبوا في السلطات المحلية. ومن أجل التبسيط سأرمز فيما بعد إلى هذه اللجان القروية والحضرية بـ «الأجهزة المساعدة» (Subordinate Bodies).

يجب ألا نتعامل مع الأجهزة المساعدة كحالة عابرة، فمثلاً، يجب أن يكون عمل جهاز التفتيش لديها جزءاً من عمل أجهزة تفتيش الحكومة المحلية لكي تتأكد أن السلطة المحلية يمكن أن تستفيد من الأجهزة المساعدة استفادة كاملة. ويجب أن تقدم أجهزة التفتيش حسابات الأجهزة المساعدة إلى السلطة المحلية، وبعد مراجعتها يجب أن تقدم هذه الحسابات للمراجعة المباشرة بواسطة الحكومة المركزية. ويجب أن تعطى لجنة المدينة، أياً كان حجمها، مكاتب منفصلة بغضّ النظر عن بساطتها.

٢٧ ـ سأتناول الآن المناطق التي لم تكن مهيأة لقيام حكومة محلية كاملة. وقد يحتاج نموذج الحكومة المحلية الذي تناولته من خلال تقريري هذا إلى درجة معينة من التطور الاجتماعي، وأن يكون السكان متقدمين بصورة كافية تمكنهم من تسوية مشكلاتهم

المحلية والقبلية ومن تأدية الخدمات البسيطة. ويفترض أن يوجد في داخل حدود المنطقة المعنية تجانس كافٍ في المعيشة ومصلحة المجموعة وعنصر بشري واعد يجعل قيام الحكومة المحلية ممكناً. ويفترض أن يكون للسكان حتى لو كانوا من البدو مكان يعودون إليه سنوياً، ويمكن أن يعتبر هذا المكان مقراً لهم. وأخيراً يفترض أن يكون سكان المنطقة راغبين في أن يقبلوا المؤسسة الجديدة ـ الحكومة المحلية ـ كمؤسسة متميزة عن المؤسسات القبلية، على رغم أن السلطة المحلية لا يمكن أن تتجاهل التوزيع القبلي بل يجب عليها أن تستفيد منه. (سأناقش هذا الموضوع بالتفاصيل في الفقرات ٢٩ ـ ٣٦).

يلاحظ في الملحق رقم (١) أنه لا توجد في الوقت الحاضر حكومة محلية ذاتية في عدد من المناطق التي تقدّر بحوالى ٤٨٪ من جملة السكان (بالنسبة إلى السودان الشمالي النسبة ٣٢٪). وهذه هي المناطق التي تعتبر، بإجماع الرأي، مناطق غير ناضجة لقيام حكومة محلية. ولا نكسب شيئاً بل نفقد كل شيء إذا أدخلنا نظام حكومة محلية كاملاً في مثل هذه المناطق غير الناضجة. ويكون مثل هذا العمل كمن ينشىء الطابق الأعلى للمبنى دون وضع الأساس. أنا أخشى أن عدداً من السلطات في شمال السودان يأتي ضمن هذه المجموعة. لأنه قد يكون من السهل جداً أن تمنح أوامر التأسيس رغبة في إعطاء دليل محسوس للتقدم باتجاه الحكومة المحلية.

وبناءً على ذلك أوصي بعدم إنشاء سلطات محلية في مناطق أخرى إلا إذا استوفت [المناطق المعنية بالأمر] المعايير التي قد بيّنتها أعلاه.

كيف تنشأ الحكومة المحلية تدريجياً في المناطق الأقل تقدماً؟ أقترح أن يتم ذلك من خلال فصل العمل القضائي عن العمل التنفيذي، وبحلّ الارتباط بالمركز (Markaz) تدريجياً؛ وبتحويل الوكالة المنفصلة إلى خدمات حكومة محلية دائمة؛ وبإدخال الرقابة المحلية وذلك بخلق سلطات موقتة لأغراض تدريبية مع سلطة تمكّنها من تحصيل الضرائب وتوزيع مبالغ مالية محددة وفق سلطاتها التقديرية. ولتحديد مناطق هذه الأجهزة يسعدني أن أبدأ بالقرية أو المدينة الصغيرة ـ الأجهزة المساعدة (انظر الفقرة ٢٦ أعلاه) ـ ويكون غرض السلطة الموقتة أن تمارس عملها في حيّز أوسع بقدر الإمكان وليس فقط في المناطق التي تكون فيها كثافة السكان كافية لقيام مجلس القرية أو المدينة. ويحدث أحياناً أن تنشأ السلطة الموقتة في منطقة حضرية، ثم أخيراً تحوّل إلى لجنة مدنية مساعدة للسلطة المحلية الجديدة وذلك عندما يكون الوضع مناسباً لقيام سلطة الحكومة المحلية في منطقة أوسع تشمل المنطقة الحضرية.

الطريقة الحسنة لقيام حكومة محلية في المناطق غير المهيأة لقيام حكومة محلية كاملة توصل إليها مفتش المركز السيد هنتر (J. M. Hunter)[١٠]، وهي الآن قيد التنفيذ العام

في مديرية بحر الغزال. وتتمثل هذه الطريقة في اختيار منطقة معقولة متجانسة، لكن ربما تكون أو لا تكون قادرة على قيام سلطة محلية كاملة في المستقبل، ثم تعطى مجلساً منتخباً مع عدد قليل ـ قليل جداً ـ من الأعضاء المعينين. وينشأ المجلس بعد دعاية كافية وبعد أن يقتنع مفتش المركز بأن الناخبين لديهم بعض الإدراك بعناصر الحكم الذاتي. ويخصص للمجلس الأعمال البسيطة مثل صيانة الطرق الصغيرة، وتشييد المباني الصغيرة وصيانتها، وتحصيل الضرائب. ولا يبدأ المجلس عمله ـ أو يجب ألا يبدأ ـ حتى تؤسس له مكاتب منفصلة، ويستحسن ألا تكون قريبة من المحكمة، لكي لا يخلط السكان ـ وأعضاء المجلس ـ بين وظائف الجهازين. وأن تختار لجنة ثلاثية دائمة من بين أعضاء المجلس وتسمى «اللجنة التنفيذية». ويشغل الأعضاء مكاتبهم لمدة ثمانية عشر شهراً، ويستقيل كل ستة أشهر عضو منهم [ليحلّ مكانه عضو آخر]، وبذلك يكون قد أمّن مسار الاستمرارية. وهذه اللجنة هي الجهاز التنفيذي الذي ينفذ قرارات المجلس ويشرف على الخدمات. وعلى أقل تقدير يكون أحد أعضاء اللجنة في عمل ميداني. ثم تُمنح المنازل القريبة من المكاتب إلى الأعضاء الذين يتقاضون مرتبات صغيرة.

وقد يُمنح مثل هذا المجلس رخصة تأسيس، وأنا لا أتفق مع هذا، لأن هذه المجالس ليست مؤهلة لأن ترقى إلى سلطة محلية حسب الاختبارات التي أنا في صدد تطبيقها، لأنه لم يكن لديها جهاز تنفيذي دائم ومدفوع الأجر. بالإضافة إلى أنه في عدد من الحالات فإن مثل هذه الوحدات تكون ضعيفة جداً في مواردها المالية وغير مناسبة لأن تكون مجالس حكومة محلية. بل يجب أن تُعتبر هذه المجالس سلطات موقتة وتعرف بذلك. ويجب ألا تسمى سلطات محلية ولا يسمح لها بميزانية منفصلة تجمع بين النفقات والإيرادات. أقترح أن تسمّى مجالس مناطق. ومن غير المناسب في هذه المرحلة التساؤل عما إذا كان الهدف من هذه الأجهزة سيفسح في المجال لقيام حكومة محلية.

ومن ناحية قانونية سيكون مفتش المركز هو السلطة المحلية، ويجب ألا يكون لهذه الأجهزة المساعدة سلطات معينة إلا بموجب تفويض منه.

٢٨ ـ لقد أخذت في الاعتبار عدداً من البدائل لهذه المناطق الصغيرة الموقتة، مثلاً فصل كل خدمات الحكومة المحلية من المركز ووضعها تحت إشراف ممثل الحكومة المحلية الدائم، الذي سيديرها شخصياً، وفي الوقت نفسه تدريب السكان المحليين على الحكم الذاتي، بهدف نقل الخدمات في مرحلة لاحقة إلى سلطة محلية منتخبة. لكنني أعتبر أن فكرة مجلس المنطقة مع لجنة تنفيذية فيها من الإيجابيات ما يفوق سلبياتها، وهي أفضل من بدائل أخرى. ويمكن أن تلخص الإيجابيات في ما يلي:

أ ـ إنها تؤمن طريقة البدء من القاعدة إلى القمة ووضع الأساس المناسب لذلك.

ب ـ لا تتطلب [الفكرة] نفسها قيام وظائف إدارية إضافية.

جـ ـ إنها تشدّ الانتباه إلى الفصل بين العمل القضائي والحكومة المحلية.

د ـ جعل عضوية اللجنة التنفيذية دورية، لنشر التعريف بعمل الحكومة المحلية وسط عدد من الأفراد.

هـ ـ إنها اقتصادية، بمعنى أن الرواتب المدفوعة صورية وأن الجهاز الإداري محدود جداً.

و ـ إنها لا تخلق حقوق انتفاع تمنع الحكومة من أن تحول هذه السلطات الموقتة إلى تنظيم دائم عندما يأتي الوقت المناسب.

والمساوىء هي:

أ ـ اللجنة التنفيذية هي جهاز غير كفي.

ب ـ هناك مصاعب في جلب الأفراد الذين هم في وضع يمكّنهم من أن يتركوا الأعمال العادية لأسرهم عندما يكونون أعضاء في اللجنة ويتقاضون رواتب صورية فقط.

مناطق مديرية بحر الغزال التي تأسست فيها فكرة مجلس المنطقة واللجنة المنتخبة، هي مناطق لديها تقليد محدود لمفهوم المشيخة (chiefship)، وقد استفادت أيضاً من تعاقب مفتشي المراكز ذوي التفكير الليبرالي. وعندما نحاول تطبيق هذه الطريقة في مناطق أخرى لا شك أن التعديل سيكون ضرورياً. فالطرق المتبعة أصلاً في منطقة الدينكا[١١] يصعب تطبيقها دون تعديل في منطقة الزاندي[١٢]، وذلك نسبة إلى تقاليدهم الموروثة بشأن الطبقة الحاكمة، أو في منطقة الشلك[١٣] الذين تعوّدوا على الحكم الأوتوقراطي. وعلى سبيل المثال، فإنه لا يمكن قيام مجلس منتخب كامل في أي منطقة منذ الوهلة الأولى، بل يمكن أن يمر عبر مراحل، ولا يحتاج إلى تعيين كامل لأعضاء المجلس، بل تعيين جزئي لهم.

وستحتاج اللجنة التنفيذية إلى نوع من التأقلم في المناطق الحضرية إذا كان ميسوراً قيام مجالس مناطق هناك. فمثلاً لا يكون هناك حاجة إلى أحياء سكنية، لأنه يتوقّع فقط أن تكون العضوية موقتة بدلاً من الخدمة الدائمة لعضو اللجنة. وقد أسس عدد من مجالس المناطق وفق هذه المعايير، وما زالت هذه المجالس في مرحلة التأسيس في مديرية بحر الغزال. وهي تحظى بإعجاب الزائر أكثر من عدد كبير من السلطات المنشأة وفق أوامر تأسيس في الشمال. وتعطي سلطات المديرية، بكل حكمة، المجالس قدراً من الترويج المحلي الممكن. فمثلاً حدث أن دعت سلطات المديرية رؤساء منطقة مجاورة لا يوجد لديهم مجلس إلى حضور احتفالات افتتاح مجلس في منطقة أكثر تقدماً.

الحكومة المحلية عن طريق لجنة تنفيذية هي مرحلة انتقالية ستنتهي بعد سنوات قليلة. ثم بعد فترة سيكون لديها ضباط تنفيذيون مدربون. ويجب أن تستند فكرة الحكم الذاتي إلى

قاعدة كافية [تؤهلها] لقيام سلطة محلية منتخبة ومسؤولة ولديها سلطات كاملة.

وسيكون جزءاً من واجب مفتش الحكومة المحلية ـ الذي اقترحت في الفقرة ٢٤ ـ أن يزور أية مديرية وأن يحدد بصورة عامة عدد السلطات الموقتة ومجلس المنطقة والنظام الذي ستُنشأ عليه، ثم الدمج النهائي الممكن للمناطق في سلطات محلية مناسبة. وسيكون الدمج موقتاً في هذه المرحلة، لأن التطبيق الكامل لفكرة اللجان التنفيذية سيؤهل المناطق للحكم الذاتي بسرعة أكثر مما يعتقد؛ وربما يكون في سنوات قليلة مجدياً تجميع المناطق الذي يبدو غير ممكن إنجازه الآن.

توجد بعض المناطق التي لا يمكن أن يحدث فيها مثل هذا التطور المتواضع، وذلك للتخلف الاجتماعي أو شيوع بعض العادات الأوتوقراطية أو القمعية. وفي هذه المناطق يجب فقط أن نبدأ العمل الأوّلي والتدريبي الذي يقوم به مفتشو المراكز. ويجب ألا تنشأ سلطة محلية ذات سلطات كاملة إلى أن تصل المنطقة إلى درجة كافية من التطور، لذا فإنه يجب فقط قيام سلطة موقتة أكثر تواضعاً ـ مجلس منطقة ـ إذا كانت هناك فرصة كبيرة للنجاح، كما بيّنت في الفقرات السابقة.

ولتوضيح تطبيق هذه الأفكار أقدم أمثلة التطبيقات التالية لفكرة اللجنة التنفيذية في مديرية أعالي النيل، حيث لا توجد حكومة محلية في الوقت الحاضر إلا في مدينة ملكال. مع أنني قد ناقشت هذا الأمر مع مدير المديرية إلا أنني سأقدم هذه المقترحات باعتبارها مقترحات شخصية موقتة فقط:

١ ـ منطقة بور	يمكن أن تنفّذ التجربة الآن.
٢ ـ منطقة النوير[١٤] وسط	سيكون هناك ثلاث مناطق، اثنتان منها في المستقبل القريب والثالثة خلال فترة زمنية قصيرة.
٣ ـ منطقة النوير غرب	سيكون، للمرة الثانية، هناك ثلاث مناطق: واحدة راهناً، والثانية خلال فترة زمنية قصيرة، والثالثة مؤجلة.
٤ ـ الشرقية	أكثر المناطق صعوبة للترحال الموسمي، سيكون هناك منطقتان فيما بعد.
٥ ـ البيبور	سيكون هناك مجلس في القريب العاجل في منطقة واحدة (شمال)؛ وستأتي الثانية بعد فترة زمنية قصيرة.
٦ ـ المنطقة الشمالية	سيكون هناك مجلس مناطق للدينكا؛ لكن الشلك لم يكونوا مهيئين بعد.

٣ ـ وضع الإدارة الأهلية في الحكومة المحلية

٢٩ ـ بالنسبة إلى كل أوجه الحكومة المحلية التي تمعنت فيها أثناء بحثي في السودان، كانت الإدارة الأهلية أكثرها سحراً وتعقّداً ومراوغة، وأكثر واحدة يمكن أن يساء فهمها. ومن خلال حواري مع زعماء القبائل بخصوص النظام القبلي، الذي سأتناوله في الفقرات التالية، وجدت اختلافاً في الرأي حول سرعة الإجراء والتركيز الذي يجب أن يُعطى هنا أو هناك، بالرغم من أن هناك اتفاقاً عاماً حول التصور النهائي.

لكن النظام القبلي في ما يتعلق بالحكومة المحلية مهمّ بقدر ما هو معقّد. إن قراءة متمعّنة في السرد التاريخي عن الإدارة الأهلية في الفقرات السابقة من هذا التقرير ستكون نفسها كافية لتبيّن كيف أن النظام القبلي متأصّل في جذور الحياة في المناطق الريفية في السودان، ويمكن أن يتوقّع الشخص، بحقّ، أن النظام القبلي يمثل أكثر العناصر ثباتاً في المجتمع. لذا فإن تنظيم علاقة النظام القبلي بالحكومة المحلية الجديدة هو أمر في غاية الأهمية ويحتاج إلى قرار عالٍ وذي حنكة سياسية. ليس هناك أدنى شك في إلغاء أو تمزيق هيكل النظام القبلي أو الإدارة الأهلية. وعلى حسب قول السيد هندرسون (K. D. D. Henderson)[١٥] «إنه أمر يستدعي التوفيق بين أعراف النظام القبلي وقوانين الحكومة المحلية». ظلت العلاقة اللصيقة بين النظام القبلي والترحال مشروع دراسة مفضّلاً للمؤرخين. وربما يكون في الواقع أن أكثر سكان السودان هم رحّل، الشيء الذي يبيّن التقدير العظيم [الذي يحظى به] النظام القبلي هناك. وحقاً إن الوضع يختلف عنه في أي جزء من أفريقيا، حيث يقال إن النظام القبلي لديه سلطة موروثة وممتدة لكنها لا تبعد كثيراً عن إطار الأسرة.

باستثناء منطقة البجة[١٦] فإن الترحال نفسه ـ بالرغم من أنه طبيعي أن يُعرّض إدارة الخدمات الفردية إلى التدهور ـ لا يسبب مشكلة من الناحية الدستورية لأن معظم القبائل تعود إلى منطقة معينة خلال السنة. من ثم يمكن أن ندمج، دون صعوبة، تفويض إدارة الأعمال الروتينية إلى السلطات الأهلية مع الإشراف الرقابي وفق قاعدة جغرافية. وتوجد في منطقة البجة حركة فردية مستمرة، كما يفترض أن تكون جماعية ـ قبلية. الترحال هو [حركة] متكاملة: تتحرك القبائل في مناطق معينة لكن لا يوجد مكان معين يعود إليه الأفراد بانتظام. حتى ما يسمى بالدمّر في منطقة القاش فهو مسألة أسرية، إذ يختلف حضور الأفراد من شهر إلى آخر. لذا فإن البجة يعانون مشكلة خاصة جداً.

كما بيّنت في مقدمتي التاريخية فإن القبلية تلقّت طفرة في عام ١٩٢٧ عندما اتخذت الحكومة السلطات الأهلية أداة رئيسية للإدارة المحلية، جامعة بطون القبائل مع بعضها البعض تحت أمرة رؤساء [يعرفون] بالنظّار، وفي الوقت نفسه أُسست سياسة تعليم أولاد النظار.

٣٠ ـ بوجه عام يتكوّن التنظيم القبلي الحالي من ثلاثة مستويات، بالرغم من أن هناك عدة تباينات محلية. **أولاً**: يوجد **مشايخ** القرى المختارون بواسطة القرويين ـ ليس اختيارهم عن طريق انتخاب رسمي يُعد فيه الأفراد، لكن عن طريق الموافقة العامة للأجاويد (elders) ـ والمعينين بواسطة الحكومة. يحفظ المشايخ الأمن العام، ويجبون الضرائب، ويوزعون الإعلانات الرسمية، ويبلّغون عن المخالفات الصحية، ويحتجزون الحيوانات الشاردة، ويجمعون القرويين للعمل العام، والماشية للتطعيم، ويقومون بعدد من الواجبات الأخرى التي تتباين من منطقة إلى أخرى مثل الرقابة على الجراد وأمراض الحيوانات. ويتلقّى المشايخ مكافأة مالية من الحكومة مقابل جباية الضرائب فقط. ويمكن أن يُحسن فهم وظائفهم الأخرى إذا اعتبرت امتداداً طبيعياً لوظيفة الشيخ.

يوجد على رأس مجموعة المشايخ مباشرة، **العمدة**(١٧). ويتم اختياره من قبل السكان، وأحياناً يكون اختياره عملية طويلة تتم بوسائل متعددة، وغالباً ما تكون مساومة ـ أي تتم بانسحاب تدريجي للمرشحين الأقل شعبية إلى أن يبقى مرشح واحد فقط في الميدان. يتم التعيين الحقيقي من قبل الحكومة التي تقوم بدفع راتب العمدة. وواجبات العمدة الإشراف على عمل المشايخ، والعمل القضائي، ويحلّ بطريقة عرفية عدداً من النزاعات، ويوزع الاستدعاءات. (تسوية الخلافات والنزاعات جزء مهم من عمل القادة القبليين على كل المستويات).

يوجد على قمة الهيكل القبلي **الناظر**(١٨)، وهو ابتكار حكومي لكنه يحتفظ بتقليد عريق. يعيّن الناظر من قبل الحكومة، لكن المنصب يعتبر وراثياً، ويعيّن فيه عادة ابن الناظر السابق. وقبل أن يتم التعيين يتلمّس مفتش المركز رغبات الناس التي يندر أن تضعها الحكومة جانباً. الناظر كزعيم أسري تقليدي هو شخص ذو نفوذ في المنطقة. ويخاطب أفراد قبيلته باعتبارهم قومه (my people). يتقاضى الناظر مرتّباً من الحكومة وهو مسؤول أمام مفتش المركز في ما يختصّ بعمل الجهاز القبلي والعمل القضائي في المحاكم الأولية أو الاستئناف أو في كليهما. كما أنه يشرف على العادات والتحركات القبلية، ويسّوي عدداً من النزاعات القبلية التي لا تلجأ إلى القضاء الرسمي. توجد تحت تصرفه قوة من الحرس القبلي الذين يعملون سعاة ورجال شرطة، وهم [يمثلون] واحدةً من المؤسسات المحلية التي ما زالت موجودة في القطر. ودون تأييد الناظر وتعاونه يكون مفتش المركز عاجزاً تماماً عن إدارة منطقته. وفي أوقات الأزمة الاقتصادية أو عندما يستدعي الأمر إقناع الناس بأية سياسة غير مرغوب فيها، فإن تأييد الناظر الذي يمكن أن توضّح له الظروف والخلفية، لا يقدر بثمن لأنه يكون بمثابة حلقة وصل بين الحكومة والشعب. ويرى النظار أن كل أعضاء الجهاز القبلي لديهم مصدران من السلطة ينحدران بصفة مستقلة: من الشعب والحكومة.

أي تحليل جوهري لوظائف السلطات القبلية كالذي بيّنته أعلاه سيكون مضللاً، لأنه يقترح توزيعاً منضبطاً للواجبات والمسؤوليات التي في الواقع لم تؤسس في أي مكان. إذ تعتمد الإدارة الأهلية على الفهم التقليدي والشعور بالمسؤولية غير المحددة تجاه القبيلة. على الرغم من ذلك فإنه أمر في غاية الأهمية أن نبيّن هذه الأدوار والعلاقات بصورة واضحة قدر الإمكان، لأننا بهذا التوضيح يمكن فقط أن نستوعب عمل السلطات الأهلية.

٣١ ـ بكل تأكيد إن المسؤولين عن تدشين الحكومة المحلية الرسمية الذي أعقب تشريع سنة ١٩٣٧ كان لديهم إدراك أن هناك قيوداً على العمل الذي يمكن أن تُقحم فيه السلطات الأهلية. وقد بيّن المناصرون للحكم غير المباشر، أنفسهم، أن الإدارة الأهلية يجب أن تستغل في الأعمال الإدارية البسيطة، وأن السلطات القبلية يجب ألا تُدفع بسرعة أو بشدة. الإدارة بواسطة السلطة الأهلية مربوطة بمفهوم أن الحكومة يجب أن تتدخل بقدر قليل في حياة الناس ـ وهو مفهوم مختلف جداً عن مفهوم التعليم الحديث والصحة والخدمات الأخرى. يجب أن تؤسس في السودان علاقة السلطات الأهلية الرشيدة مع هذا المفهوم الجديد للسلطة المحلية. إلى الآن وفي الغالب ستتخذ الحكومة المحلية الجديدة شكل مجلس مؤلف بالكامل من أعضاء النظام القبلي، وفي ظلّه يواصل الجهاز القبلي عمله دون أدنى تأثير. قد يضاعف هذا [الإجراء] مسؤوليات القادة القبليين. والآن طُلب منهم أن يتحمّلوا بالإضافة إلى وظائفهم القبلية الأصلية وعملهم القضائي عبء كل خدمات الحكومة المحلية المتزايدة والمعقّدة. الشخص نفسه الذي يقوم بدور الزعيم القبلي هو عضو المحكمة وعضو مجلس الحكومة المحلية، وفي الوقت نفسه هو موظف في المجلس. ومن ثم فإن السلطة الأهلية، من غير إدراك، قد أضحت هي السلطة المحلية الجديدة. وحسب علمي لا يوجد مرفق في عالم الإدارة العامة يدار بمثل هذا العدد القليل [من الأفراد]. إنه وضع غير جائز. يجب أن يكون العبء الإداري أكثر قابليه على التحمّل. الغرض من الفقرات التالية هو بحث الدور الصحيح للسلطات المحلية الجديدة وللسلطات الأهلية، ونبيّن علاقة كل منهما بالأخرى.

٣٢ ـ سيكون الحل ميسوراً بالنظر، أولاً، إلى أوجه ضعف النظام القبلي وقوّته. لديّ فقط مجال أن أبيّن باختصار النقاط التي يمكن أن تكون موضوعاً للنقاش الطويل والمثير.

محاسن الإدارة الأهلية:

١ ـ إنها مؤسسة محلية عميقة الجذور، تحظى باحترام الناس وتقديرهم لها، وتقوم على تقاليد عريقة من الاعتماد على النفس والاحترام الذاتي.

٢ ـ القبيلة هي الهيكل المؤسسي الذي عاش في إطاره عدد لا يحصى من الأجيال

السودانية. لذا فإن السلطات القبلية هي أدرى بشؤون وعادات الأفراد.

٣ ـ لدى الناظر ومعاونيه معرفة لصيقة برجال قبيلتهم. وعلى سبيل المثال إنه من المدهش لشخص أوروبي أن يدرك كيف يستطيع القادة [القبليون] بسرعة أن يحصلوا على الشخص المطلوب القبض عليه، حتى إذا كان يتحرك ضمن واحد من التحركات الموسمية للأفراد.

٤ ـ هناك شعور جدير بالثناء في ما يختص بالمسؤولية التضامنية من أجل السلوك القويم، وبالنظام القبلي الذي بدونه لا يمكن أن يتيسر حكم مجموعات الرحل.

مساوىء النظام:

١ ـ إنه نظام يعتمد كثيراً على المصادفات الشخصية، بمعنى أنه يأتي أحياناً بمرشحين غير مناسبين يكون من الصعب على الحكومة رفضهم. (تحوي أحياناً طريقة تعيين النظار والعُمُد بعض الثغرات في تغيير الأفراد. وعلى سبيل المثال، من المعروف أن إجراءات تعيين العمدة الجديد تأخذ ستة أشهر).

٢ ـ هي منظمة تعوزها الخبرة الفنية في كل شيء عدا العادات القبلية، وهي ما زالت تُرغم لتعمل في مجال الإدارة الذي يحتاج إلى مزيد من التخصص. ولا غرو أن التكليف بالخدمات الحديثة مثل تخطيط القرى يربك أداءها.

٣ ـ إن حقيقة ارتباطها اللصيق بالعادات القبلية وشؤون الحياة التقليدية لا يساعد في توظيفها كأداة حكم في ظل التغيرات السريعة. لذا فقد أضحى الموظفون المعينون لأداء خدمات فنية، بمثابة أتباع للعمدة، أكثر من أن يكونوا موظفين مختصين.

٤ ـ إنها تقدم جهازاً تنفيذياً يتكوّن من أفراد غير متفرغين، بل لديهم تكليف شبه مستقل ومصالح أخرى، حيث يصعب محاسبتهم. تتطلب خدمة الحكومة الروتينية بقدر الإمكان موظفين متفرغين، يشغلون وظائفهم لمصلحة الجهاز الذي يعملون لديه والأفراد الذين تعتمد حياتهم المعيشية على التنفيذ الجدي لأعمالهم.

على ضوء ما تقدم فإن الأعمال التي يبدو أنها تناسب النظام القبلي هي:

١ ـ **عمل المحاكم الأهلية**. هذا مهم لأنه يعتمد على معرفة العادات المحلية التي تُعتبر السلطات القبلية مكانها الرئيسي. ويكون العمل القضائي أكثر الواجبات التقليدية للسلطات القبلية، وهو مهم لأن القوانين الخاصة بالسلطات الأهلية مرتبطة جميعها بالواجبات القضائية.

٢ ـ **تحصيل الضرائب**. السبب في ذلك أن السلطات القبلية هي الوحيدة التي تعرف مكان وجود مكلف الضريبة في مناطق الرحل، وفي كثير من الأحيان فإن السلطات القبلية هي التي تستطيع أن تحدّد بعدالة، الضرائب على الأفراد.

٣ ـ **تجميع الأفراد لإنشاء الطرق** والأعمال الأخرى، وتجميع الماشية للتطعيم.

٤ ـ **عمل الأمن العام**. تفتخر السلطات القبلية بقدرتها على صيانة النظام العام. وهي مناسبة لحفظ النظام، وذلك لمعرفتها بالتحركات القبلية لأنه يصعب التهرب من القادة القبليين. (لم ينحسر عدد لصوص القطارات في منطقة البجة إلا بعدما التزمت السلطات القبلية بأن تقوم بمسؤولية تضامنية تجاه الحفاظ على النظام العام).

٥ ـ يجب أن تواصل السلطات القبلية عملها في مسائل القبائل وبخاصة تحرّكات الأفراد الموسمية. (وتنظّم السلطات القبلية التحركات القبلية المشتركة).

الخدمات التي لا تكون السلطات القبلية صالحة لها هي: تنفيذ الأعمال الأكثر تقنية والتي لا زالت في طور النمو، مثل التعليم والزراعة وما شابه ذلك. كانت تجربتي في المديريات أنه في أي وضع تكون السلطات القبلية متطلعة إلى خدمات محلية إضافية، يمكن أن توجد هناك خدمة واحدة على أقل تقدير لا تنظر إليها السلطات خلف [سياج] الإدارة المحلية التقليدية.

٣٣ ـ سأنظر الآن في مشكلة معيّنة لم تكن مرتبطة بالإدارة الأهلية لكنها تظهر من خلال الطريقة التي أُسست بها الحكومة المحلية حول النظام القبلي في الأرياف منذ عام ١٩٤٢. هناك وجهان لهذه المشكلة: **أولاً**، عدم تكيّف الأفراد مع التكليف المستقل للعمل كموظفي سلطة محلية. **ثانياً**، تكوين المجالس الريفية من أعضاء النظام القبلي الذين يعملون في الوقت نفسه موظفين في المجلس. عندما يُعين زعماء القبائل من قبل السلطات المحلية، تنشأ المشكلة لأن الناظر أو العمدة أو الشيخ لا يكون مسؤولاً أمام السلطات المحلية، بل إنه يصعب على السلطة المحلية أن تراقب أعمالهم. وربما تمضي الحكومة المحلية دون إصلاح الخلل الإداري الذي لا تقبله السلطات المحلية من الموظف المباشر.

الوجه الثاني هو واحدة من أكثر النقاط ضعفاً في حكومة السودان المحلية في هذه اللحظة، والحقيقة هي أن عدداً من المجالس يتكوّن في الأساس من أعضاء الجهاز القبلي الذين يقومون بأغلبية العمل التنفيذي. سأوضح فيما بعد بعض المشكلات المعقدة (فقرة ٣٨).

عند وضع البنود التأسيسية المستقبلية يجب أن يُحرم شاغلو الوظائف، سواء كانوا دائمين أم موقتين، من العمل في المجالس إلا كأقلية معينة في السنوات الأولى، وعندما يحتاج المجلس إلى هيبة واحترام العُمَد والزعماء القبليين الآخرين. (الاعتراض على العمد الأعضاء في المجلس أهم من الاعتراض على المشايخ، لأن العمد ضباط ينالون أجراً، بينما الآخرون يحصلون على جعالة مالية (Commission) عند جباية الضرائب فقط). وبالنسبة إلى العمد والمشايخ للسلطات المحلية في جباية الضرائب مثلاً يجب أن يعيّنوا وكلاء للمجالس وليسوا أعضاء لديهم التزامات مع إدارات أخرى. ويجب أن يخضعوا للانضباط

والرقابة، ويجب في حالة سوء الأداء أن تنتدب السلطة المحلية موظفاً مباشراً ليقوم بالعمل إذا كانت المجموعة غير راغبة في أن تُبعد العمدة أو الشيخ. ويجب أن يتوقّع المجلس تأييد الناظر في مثل هذا العمل. وعلى الفور يجب أن يوضح أن للسلطة المحلية حق الرقابة على كل الخدمات التي تقوم بأدائها، وأنه لا يمكن للعمدة أو الشيخ عندما يقوم بعمل السلطة المحلية أن يقف ضد المجلس بحجة أنه شخص منتخب يستمد سلطته من الجماهير. لا يوجد هناك اعتراض على العمد والمشايخ بأن يكونوا أعضاء في السلطات المحلية إذا أقلعوا عن استلام مرتباتهم من السلطات المحلية وأضحوا يؤدون فقط العمل القضائي أو القبلي. ويوجد الآن في الجزيرة عمد قضائيون.

بالنسبة إليّ فإن المشكلة الحقيقية هي في المناطق التي دمجت فيها السلطات الأهلية مع الحكومية المحلية أو تُركت كما هي عليه، ثم أعطيت رخصة تأسيس وشُذبت كسلطة حكومة محلية. كيف يمكن إصلاح الوضع وكيف يمكن إنقاذ السلطة الأهلية من الوضع الزائف الذي وضعت فيه؟ أتقدم باقتراحين للحل:

١ ـ يجب في المقام الأول أن تزوّد هذه السلطات بضابط تنفيذي معززاً بجهاز مساعد لكي يكون في يديه زمام العمل التنفيذي.

٢ ـ يجب أن ينظف المجلس تدريجياً من أولئك الأعضاء الذين يشغلون وظائف تنفيذية. وسيكون واحداً من الأعمال الرئيسة لمفتش المركز أن يقوم بهذا الدور دون أن يربك عمل السلطة أو يثير عداء الناس لها.

٣٤ ـ أخيراً سوف أتناول وظيفة الناظر:

سيوضح إنشاء جهاز تنفيذي قوي الوضع الوظيفي للناظر ويجعله ميسوراً إلى حد ما. سيحتفظ الناظر بواجباته كزعيم قبلي وبعمله القضائي. آمل كثيراً أن يظل الناظر يعمل في المجلس المحلي، لأن يجب أن يتم اللجوء إليه عند الشدة، وسيسهّل وجوده في المجلس عملية الاستشارة مع السلطات القبلية التي يجب أن تسبق اتخاذ عدد من القرارات. إذا كان لا يرغب في أن يقدم نفسه للانتخاب لا أرى اعتراضاً في تعيينه إذا كان المجلس يريد ذلك. أعتقد أيضاً، عندما يذهب مفتش المركز فإن الناظر سيستولي على جزء من وظائفه التشريفية الرسمية، وسيستعين به مدير المديرية من وقت إلى آخر في الأغراض التي يستعين على تنفيذها حالياً بمفتش المركز. الشيء الذي يجب أن يتخلى عنه الناظر تدريجياً هو العمل التنفيذي للحكومة المحلية، الذي هو واجب الضابط التنفيذي. يجب أن يُؤدّى العمل التنفيذي للسلطة المحلية جزئياً بواسطة موظفي السلطات المحلية، وجزئياً (مثلاً، جباية الضرائب في المناطق) عن طريق موظفي الجهاز القبلي الأقل درجة [(العمد والمشايخ)] تحت الإشراف المباشر للضباط التنفيذيين. ولتوضيح الموقف أقترح أن يحصل

الناظر على راتبه مباشرة من الحكومة [المركزية] وتنال السلطات القبلية الأدنى درجة رواتبها من السلطات المحلية مقابل العمل الذي تؤديه للسلطات المحلية، أما في العمل القضائي فسيكافأون بطريقة أخرى. هل يجب أن تتحمل السلطات المحلية التكلفة المالية؟ هذا سؤال آخر سيناقش في فقرة منفصلة من هذا التقرير (فقرة ١١٣).

٣٥ ـ ستكون أولى علامة ذات جاذبية لأية سلطة محلية ريفية تُعين الآن أو في المستقبل هي السلطة التي يتمتع بها زعماء القبائل في إصدار قراراتهم. وتعني معارضة زعماء القبائل المنظمة، للحكومة الريفية، في أحسن الظروف العجز [الإداري] وفي أسوئها الفوضى. بالإضافة إلى ذلك سيكون هناك بعض الأمور التي ستفوّضها السلطة المحلية إلى السلطات القبلية، مثل الرقابة على الزراعة والرعي وما شابه ذلك. وستضع السلطات المحلية المبادىء العامة وتبيّن الحدود بين النظارات وستترك الرقابة الداخلية فيها لأية سلطة قبلية في داخل حدودها. ويصعب إعداد تحليل جدّي للعلاقة الرسمية بين السلطات المحلية وزعماء القبائل. وفي الحقيقة فإن مجرد المحاولة لتوضيح النقاط الدقيقة للعلاقة في حد ذاته يخلق الصعاب التي ربما تظهر في التطبيق. وقد أوضح مفتش المركز الذي اطلع على مُسودة هذا الفصل أن التطبيق، لحسن الحظ، سيكون أيسر من التنظير.

٣٦ ـ أنا مقتنع أن تلك السلطات المحلية التي تعتمد تماماً على الجهاز القبلي ستكون عاجزة عن أن تقوم بواجبات السلطة المحلية كما بيّنتها في هذا التقرير، إلا إذا كانت في وضع صحيح. وهذا لا يُعزى إلى سوء الإدارة الأهلية بل يُعزى إلى عدم الرغبة في إثقال كاهلها ووضعها في موضع غير عادل قد يؤدي إلى سوء سمعتها. وسيكون هذا مأساة، لأن القبلية هي واحدة من ثوابت الحياة خارج المدن. فواجب أية حكومة مركزية أن تجد الطريق الذي من خلاله تستطيع الكيانات المختلفة في المجتمع ـ [سواء أكانت] حكومية، تقليدية، خيرية، اجتماعية، دينية أم ثقافية ـ أن تلعب الأدوار التي تتناسب معها في الغالب. وإن نوع العلاقات الحسنة التي أوضحتها في هذا الجزء يمكن فقط أن يحدث عن طريق التطوير. ولكن التطوير في العلوم السياسية لا يعني سياسة الانجراف، بل يعني الوعي الذي تتبناه الحكومة عن طريق التغيير التدريجي في اتجاه معين.

٤ ـ دستور السلطات المحلية

٣٧ ـ منذ عام ١٩٤٢ أعير اهتمام دائم للجانب الدستوري للحكومة المحلية في السودان. وتمّ في صورة رسمية وكاملة وتدريجية إدخال الجانب الفني للانتخابات، ومؤهلات الناخبين وأعضاء المجالس، وحجم المجالس، وأداء العمل، ونظام اللجان، وحفظ السجلات، ورخص التأسيس، والقواعد التنظيمية، والأوامر الموقتة التي بموجبها قد

سُلّحت السلطات المحلية. وقد فُحصت هذه الوثائق التي أعدّت بطريقة إفرادية لكل سلطة محلية، بدقة في المركز، وكل سلطة أُعطيت الفرصة للاستفادة من خبرة السلطات الأخرى. علاوة على ذلك فإنه لم يُدّخر جهد في أن تُوضع تجربة السلطات الدستورية الإنجليزية تحت تصرف السودان. لذا أجد نفسي في وضع مريح لأنني لا أحتاج إلى أن أتناول هذه المسائل بالتفصيل، بل ستُحصر تعليقاتي في نقاط منفصلة حول عمل هذه الدساتير على أرض الواقع.

أرى في الأساس أن هذه الدساتير قد أعدّت بوعي، على الرغم من أن هناك استثناء واحداً أو اثنين، مؤكداً بذلك أن الرقابة على دساتير السلطات المحلية ستكون واحدة من الأعمال الرئيسة لجهاز تفتيش الحكومة المحلية المتوقع إنشاؤه.

بحث عدد من الوثائق بالتفصيل يجعل العمل شاقاً، لذا أعتقد أن الوقت مناسب الآن لوضع المبادىء الأساسية التي اقترحت في الملحق الخاص بالتشريع، ومناسب لأن تُعطى السلطات المحلية السلطة لتوظف تبايناتها المحلية في أداء الأعمال الثانوية.

يعمل مفتش المركز في السلطات الحضرية رئيساً للمجلس، وأحياناً [توكل الرئاسة إلى شخص آخر]. ويكون الوضع استثنائياً في السلطات الريفية إذا تولّى الرئاسة شخص آخر بدل مفتش المركز. بما أنني أعتقد أن مفتش المركز يجب أن يُنشط عمل السلطات المحلية، فإني أفضّل أن يتولى الرئاسة في السنوات الأولى إذا لم يكن هناك مرشح محلي معروف. إذا لم يوجد مرشح مقتدر يخلف مفتش المركز خلال السنوات القليلة القادمة فإن مفتش المركز يكون قد فشل نسبياً. يتباين الرأي السوداني حول الحاجة إلى مفتشي المراكز كرؤساء [سلطات محلية]، لكن لا يمكن أن أعتقد أنه يتناسب مع الحكم الذاتي أن يشغل مفتش المركز الرئاسة بعد فترة مقدرة (من وجهة نظري أن نقص المرشحين في المناطق الريفية يُعزى إلى أن هذه المجالس مكونة أساساً من أعضاء الجهاز القبلي الذين يكوّنون الجهاز التنفيذي للمجلس وهم من ثم لم يكونوا في وضع يؤهلهم كي يعملوا كرؤساء مستقلين). وينادي اقتراح بأن الرئيس سواء كان مفتش المركز أم غيره يجب أن يُعيّن ولا يُنتخب في الفترة الأولى، وهذا اقتراح يستحق أن يؤخذ في الحسبان.

وجدتُ أداء الاجتماعات إجمالاً جيداً، وعلى وجه التحديد في المدن. والواقع أن المجالس صغيرة في الحجم، وهذا نفسه يسهم بصورة أكبر في هذا السير الحسن للأمور. وأحياناً يظهر العمل السياسي في المناطق حيث لا يكون هناك بديل ممكن، ونادراً ما سمعت أن أحداً يحاول أن يوجه النقاش في الاجتماعات إلى الأمور التي تقع خارج إطار اختصاص المجلس. أخبرني أحد ضباط المجالس (town clerks) أن أداء اجتماعات المجالس قد تحسن منذ أن تخلّى الأعضاء عن إقحام الموضوعات غير الجوهرية [في

المداولات]. وهذه إشارات مؤكدة إلى أن غاية الحكومة المحلية هي أن تتجنب السلطات المحلية الانزلاق في السياسة أو مناقشة شؤون الحكومة المركزية بخلاف السياسة المركزية ذات الجوانب المحلية الصرفة.

السمة السيئة للحكومة المحلية في السودان هي استيلاء بعض رؤساء المجالس (chairmen) على واجبات الضابط التنفيذي. ويُعزى هذا في الأساس إلى غياب الضباط التنفيذيين المناسبين. إلى الآن لم يكن مفهوماً أن واجب المجلس صياغة السياسة ويكون مسؤولاً أمام العامة في التنفيذ كما في الصياغة، على الرغم من ذلك فإن كل العمل التنفيذي يقوم به الموظفون. وإذا كان رئيس المجلس يقوم بإعداد المراسلات أو يقوم بالعمل الذي هو أساساً عمل الضباط التنفيذيين، فمن الصعب أن تجعل الجهاز التنفيذي مسؤولاً أمام المجلس. علاوة على ذلك فإن العامة حائرون ومدفوعون إلى أن يجهلوا القنوات الصحيحة للاتصال ويتظلّموا مباشرة إلى أعضاء المجلس.

يجب ألا يسيطر رئيس المجلس على أداء المجلس، إذ يعني هذا التحوّل ثورة على سياسة المجلس. بما أنه مهم بالنسبة له أن يقود الأعضاء ويثير النشاط، فإن واجبه الأساس هو أن يوجّه مسار آراء الأعضاء ـ وبلباقة إن أمكن ـ تجاه جوهر الموضوع، ويجب عليه أن يشجع كل عضو على الشعور المتنامي بالمسؤولية.

لا أستطيع أن أدين بشدة الاقتراح الذي طُرح عليّ في منطقة واحدة بأن يُدفع راتب لرئيس المجلس بحجة أنه اقتراح لا يتماشى مع نوع الحكومة المحلية الذي تحاول الحكومة المركزية إنشاءها. إنه من المدهش هذه المرة أن رئيس المجلس نفسه كان يمارس، بغير حق، بعض الأعمال مثل الإشراف على تحصيل الإيرادات.

مع أن المجالس في الأساس قد استفادت من نموذج الأمر الموقت في ما يختص بشؤونها الداخلية، فإنني وجدت بعض السلطات بما في ذلك مدينة كبيرة ليس لديها مثل هذه الأوامر الموقتة. عليه، أقترح أن أية سلطة محلية بعد أن تُؤسس يجب أن يطلب منها عقد اجتماع تأسيسي (أو اجتماعات) بغرض تبنّي الأوامر الموقتة.

الآن في المدينة الأعضاء المعينون أقلية. هل يجب أن يستمر حفظ مقعد أو مقعدين للأعضاء المعينين؟ هذا الأمر تختلف حوله الآراء. أنا شخصياً أعتقد أنه لا ضرر من ذلك، لكن لا أعتقد بإمكان أن يكون هناك أعضاء معينون في أي مكان يرفض فيه أعضاء المجلس المنتخبون ذلك. اقترح عليّ موظف سوداني طريقة تقضي بأن يسمح للأعضاء المنتخبين في المجلس بإجراء التعيينات.

٣٨ ـ ربما يكون هذا هو المكان الذي أرجع فيه بتفصيل أكثر إلى واحد من أكثر أوجه الحكومة المحلية تشويشاً للذهن في السودان، وإذ تُلزمني الضرورة أن أذكره في أجزاء

أخرى من هذا التقرير لأن معظم السلطات الريفية تتكوّن إلى حد كبير من أعضاء الجهاز القبلي، الذين هم أنفسهم موظفون مدفوعو الأجر ومسؤولون عن تنفيذ القرارات التي يقرّونها داخل قاعة المجلس. ولا يكون من غير الممكن فقط مبدأ تنفيذ محاسبة الضباط بل إن الحكومة المحلية ستكون قد أعطيت بداية زائفة. وليس فقط أن مثل هذه الممارسات لا تساعد، بل إنها تشوّش عقول العامة تجاه اختصاصات الجهاز التنفيذي والمجلس. وبما أن عدداً من هؤلاء الموظفين، بطريقة أو بأخرى، هم منتخبون من العامة فإن هذا أيضاً تشويش آخر. لا يوجد هذا الوضع في المدن، حيث إن صفاء السلطات الحضرية أنشأ علاقة صحيحة بين المواطنين والمجلس وبين المجلس والجهاز التنفيذي.

أنا مدرك للغاية لمثل هذه المصاعب في المناطق الريفية. لكن إذا نُفذت اقتراحاتي التي قدّمتها في مكان آخر [من هذا التقرير] (فقرة ٣٣)، فلا يمكن أن تنشأ مشكلة جديدة من هذا النوع، لأن السلطات المحلية الرسمية يجب أن لا تُؤسس في أية منطقة لا توجد فيها على الأقل درجة من الانتخاب الحر واستقلالية للجهاز التنفيذي. والمشكلة الآنية تتعلق بتلك السلطات التي أنشئت وفق هذه القاعدة. وسيكون من العسير أن يُحرم فجأة أعضاء الجهاز القبلي من عضوية المجالس. وقد اقترحت في الفقرات الخاصة بالنظام القبلي الكيفية التي يمكن بها إصلاح الوضع (فقرة ٣٣). وسيكون تنفيذ هذا التعديل صعباً، لكن حتى يكتمل يمكن أن ينجر تقدّم حقيقي بسيط تجاه الحكومة الذاتية التمثيلية في المناطق الريفية.

٥ ـ سلطات السلطات المحلية وواجباتها

٣٩ ـ سيتألف عمل السلطات المحلية من جزءين: الخدمات التي من حق السلطات المحلية القيام بها، ثم العمل الذي تؤديه كوكيلة للسلطات المركزية. لم يكن الجزء الثاني من العمل مكملاً لمشروع الحكومة المحلية الذي أقترحه الآن، لكن على الرغم من ذلك أعتقد أن السلطات المحلية ستُكلف بأن تؤدي مثل هذا العمل. والتفويض الواسع الذي تقدّمه المصالح المركزية لمفتش المركز في الوقت الحاضر يؤكد القول بأن السودان يحتاج إلى أداة حكم شمولية. وفي هذا الإطار ستنجح السلطات المحلية في ارتداء عباءة مفتش المركز. بعض من هذا العمل بالوكالة بسيط، فهو يشمل أعمالاً إدارية، مثل صرف الأموال الخاصة بالمصالح أو استلامها. على الرغم من أن هذا يشتمل على عمل إضافي للموظفين إلا أنه في الوقت نفسه عمل جيد، لأن يوسّع مجال العمليات الإدارية ويبرر الترتيب الأفضل للموظفين وللأداة الإدارية الأكثر شمولاً. وتتكوّن الأعمال الأخرى، بالوكالة، التي يمكن التعرف إلى طبيعتها بالاطلاع عليها في الفقرة ١٣٢، من أنواع مختلفة، مثل، تكليف الضابط التنفيذي للسلطات المحلية بأن يدير مشروع الأراضي. فإن

هذا النوع من العمل يشوّش على عمل الحكومة المركزية مع الحكومة المحلية، وفيه خرق للمبادىء التي ما زلت أدافع عنها. لكن أعتقد أن مثل هذه الأعمال حتمية، ومن حسن الحظ فإن حجمها ضئيل مقارنة بالعمل الكلي للسلطات المحلية، و[من هذه الزاوية] لا يفترض أن تكون مدعاة لتشويش أكثر.

٤٠ ـ يمكن أن نوضح باختصار، المبادىء التي يجب أن تقرّ توزيع الواجبات على السلطات المحلية. لخلق سلطات محلية، مع أداة إدارية مناسبة، يجب أن تتبنى الحكومة المركزية سياسة واضحة وليس مجرد تسليمها، مكرهة، إلى السلطات المحلية جزءاً من الخدمات التي كانت تؤدى سابقاً من قبل المصالح المركزية. يجب أن تُوضع على عاتق السلطات المحلية مسؤولية كل الخدمات المحلية، عدا الخدمات الفنية الصرفة التي يجب أن تديرها الدولة مباشرة، أو الخدمات الأخرى، مثل مكتب البريد الذي يجب أن يكون، بكل وضوح، تحت إدارة واحدة في كل القطر. في أي وقت تقترح أية مصلحة مركزية قيام جهاز محلي، يصبح من الواجب عليها أن تثبت لماذا لا يمكن أن تؤدّى الخدمة المعنية عن طريق السلطة المحلية. إن الحجة المؤيدة بالسماح للسلطات المحلية بأن تقوم بأكبر قدر ممكن من الخدمات هي على وجه الخصوص حجة قوية في قطر شاسع فيه تباين بين المناطق حيث تحتاج الخدمات إلى عدد من التعديلات. وأخيراً، من وجهة نظر مالية فإن الدولة لا تستطيع أن تخلق أداة إدارية شاملة وتتجاهل استغلالها إلى أقصى مدى.

وعدم رغبة المصالح الحالي على أن لا تستفيد من الحكومة المحلية، مبني على وجهة النظر التي ترى أن السلطات المحلية ما زالت بنيتها الإدارية ضعيفة. بما أن عدد السلطات المحلية التي لديها جهاز تنفيذي مناسب ما زال قليلاً، فأنا أعتقد أن المصالح محقة في ذلك. وفي أسرع وقت سوف يعالج هذا الخلل. أنا آمل وأعتقد أنه سيكون هناك تبدل سريع في سياسة المصالح. وفي أكثر من مرة وضح لي من قبل الموظفين الفنيين في المصالح أنه سيكون أيسر أن تُشجع السلطة المحلية الفاعلة في صرف الأموال على المشروع المحلي المهم أكثر من أن تشجع الخزانة المركزية، التي بالرغم من تأهيلها لا تستطيع أن تشعر بإلحاح الاحتياجات المحلية.

في ما يختص بتأسيس أعمال السلطات المحلية، سأوضح عدم رغبة الدولة في حصر [عمل] السلطات المحلية في الحاجيات التقليدية للحكومة المحلية في أوروبا. وفي أوروبا فإن الدولة من الناحية الجغرافية أقرب إلى الشعب، وغالباً ما يوجد عدد من المنظمات التطوعية وغيرها مهتمة برفاهية السكان. في السودان الوضع خلاف ذلك. يجب أن تملأ السلطات المحلية وحدها النقص في الخدمة العامة. وفي الوقت نفسه يجب أن ترى السلطات المحلية الاحتياجات الجديدة النامية ويجب أن تكون في وضع يمكّنها من تلبية

هذه الاحتياجات. إذا لم ترث السلطة المحلية التزامات مفتش المركز بصورة كاملة يجب أن ترث ما تبقى من اهتماماته. الشيء الذي أخشاه هو أن ترى السلطات المحلية الحاجة إلى خدمة بسيطة مثل تشييد نادي للشباب أو مركز ترفيهي أو مخزن غلال، وتكون متطلعة إلى إنشائها ودفع نفقاتها، إلا أنها تعجز عن ذلك لبعض أوجه القصور الشكلية في سلطاتها القانونية. ومن مزايا وظيفة مفتش المركز أنه، كما ذكرت سابقاً، في إطار تفويضه المهني، لا يوجد هناك أي تشكيك في قدرته[وله الحق] أن يملأ أي فراغ في الإدارة. إذا لم تأخذ الحكومة المحلية شيئاً من هذه المرونة فإن القطر، دون تحديد، سيكون أكثر فقراً.

٤١ ـ الواجبات الجديدة التي أقترحها تقع في مجموعتين غير شاملتين تماماً، وهما: الواجبات التي توجد في ظل العمل الذي يقوم به المركز في الوقت الحاضر، وتلك التي تمثل العمل الذي سيؤدي فيما بعد أو تقوم به السلطات المركزية أو المحلية بصورة غير واضحة في الوقت الحاضر. لا أحاول أن أتناول هاتين المجموعتين بصورة منفصلة. ولا يوجد أي عمل من الأعمال التي سأوضحها والتي ستكلّف بها السلطات المحلية في المستْقبل القريب سيدخل الدولة في مصروفات إضافية باهظة. وسيتخذ العمل إما شكل انتقال من الحكومة المركزية، أو قيام منظمة محلية متواضعة، أو في العادة عن طريق جهاز ملحق بمصالح الدولة الفنية. يجب أن تُوضع الواجبات والسلطات الجديدة على عاتق السلطات المحلية بصورة إفرادية، حينما تثبت السلطات نفسها بأنها قادرة على تحمّل المسؤولية الإضافية. ويوجد في الفقرة التالية بعض الأعمال التي أعتقد أن السلطات يمكن أن تقوم بها. وستُعالج مشكلات الموظفين والمشكلات المالية في أجزاء أخرى من التقرير.

٤٢ ـ التعليم:

أضع التعليم في المقدمة لأن أي سوداني اطلعت على رأيه يوافق على أن التعليم يجب أن يكون أول الخدمات التي تُنقل إلى يد السلطات المحلية. مسألة نقل التعليم الأوّلي إلى السلطات المحلية لا تحتاج إلى نقاش، لأنه ليس فقط في عدد من مناطق أوروبا بل في مناطق من أفريقيا، أقل تقدماً من السودان، تضع السلطات المحلية التعليم تحت إشرافها. وسيجلب الاهتمام بالتعليم العام والرقابة المحلية المنافسة الرشيدة بين السلطات. ومسألة محلية الرقابة على التعليم لها نزعة قوية على وجه التحديد في السودان، لأن عدداً من المدارس داخلي، الشيء الذي يحتاج إلى سلطة إشرافية في الموقع. وعلى أي حال فإن نمو التعليم الأولي سيفرض في وقت مبكر نوعاً من اللامركزية في السودان.

توافق وزارة التعليم على نقل التعليم الأولي للأولاد إلى السلطات المحلية بمجرد أن تزوّد

هذه السلطات جهازاً تنفيذياً كافياً. وليست هناك حاجة إلى ضابط تعليم منفصل بأي حال من الأحوال في المراحل الأولية: سيقوم الضابط التنفيذي والجهاز المساعد له بالعمل اليومي كتوفير الأطعمة، والمخازن، وحفظ السجلات وما شابه ذلك؛ وسيقوم ممثل الحكومة المركزية الذي يعمل في رئاسة المديرية، بالإشراف المباشر. التعليم الابتدائي أصلاً يوجد تحت إشراف السلطات المحلية، وسيكون هناك جوانب حسنة واضحة لإدارة فرعي التعليم معاً. تعتقد الوزارة بأن المدارس الابتدائية ستستمر في المناطق النائية لبضع سنوات وستُلغى في المناطق الأخرى تدريجياً، ويعتقد [العاملون في الوزارة] أن نوادي الشباب يجب أن تدار كجزء من نظام التعليم، وفيما بعد يجب أن ينقل التعليم الأولي للبنات، عندما تثبت السلطات المحلية جدارتها كسلطات للتعليم الأولي للأولاد. ويجب أن يبقى التعليم المتوسط والثانوي تحت إدارة الحكومة المركزية في الوقت الحاضر. وسيظل التفتيش الفني تحت إشراف بخت الرضا[١٩].

إن أياً من المبادىء التي تطبق في مديريات شمال السودان يجب أن تطبق في النهاية في الجنوب، على الرغم من أن الوضع يختلف [في الجنوب] لأن: (أ) عدد السلطات سيظل قليلاً لبضع سنوات؛ (ب) التعليم يقدم بواسطة المؤسسات التبشيرية بإعانة مالية من الحكومة. لكن المؤسسات التبشيرية قد تقدّمت إلى السلطة المحلية الوحيدة في بحر الغزال بالدعم المالي في ما يختص ببناء المدارس. من ثم فإن بعض القرارات العاجلة والخاصة بالسياسة [التعليمية] ستكون أساسية. أقترح:

(أ) عندما تظهر السلطات المحلية الكاملة إلى حيّز الوجود يجب أن تكون مسؤولة عن خدمة التعليم الأولي، ويجب أن تخلف الوزارة في ممارسة الإشراف على المدارس التبشيرية وتموينها. ويبقى التفتيش الفني مركزياً؛

(ب) يجب أن تعطى السلطات الموقتة القائمة الآن، القدرة على أن تساعد في إمداد المدارس التبشيرية [إلى أن تصل] إلى المستوى الذي يُعرف في الشمال بالتعليم الابتدائي (sub-grade education).

ويجب أن تكفّ الوزارة عن إعانة مثل هذا النوع من التعليم بشكل مباشر.

٤٣ ـ توفير المياه:

لا أحتاج لأن أوضح كيف كانت تُثار مشكلة توفير المياه في نقاشي مع السلطات المحلية. النقطة التي تسيطر على عقول عدد من أعضاء المجلس هي أن التطور الزراعي الذي يعقبه تحسّن في توفير المياه سيجلب عائداً ضريبياً أعلى للسلطات بالإضافة إلى أنه سيوفر وضعاً معيشياً أفضل للسكان في كل القطر. أقترح أنه يجب على السلطة المحلية أن تأخذ على عاتقها مسؤولية إيجاد الموارد المائية الصغيرة وصيانتها، وصيانة الحفريات،

وإقامة علاقة مباشرة مع المصلحة المركزية في ما يختصّ بمشروعات الآبار الإرتوازية الكبيرة. في أي مكان تُعرض المياه للبيع يجب أن تباع عن طريق السلطات المحلية. ويجب أن تباع المياه المؤمنة عن طريق مصلحة الأشغال العامة بالكميات الكبيرة إلى السلطة المحلية وتُباع للمستهلك من قبل هذه الأخيرة.

٤٤ ـ خدمات الزراعة والغابات:

هنا [أوضح] للمرة الثانية أن أهمية هذه الخدمات لا تحتاج إلى تأكيد. يمكن أن نرى مدى أهميتها للمجتمع من خلال الاطلاع على وقائع اجتماعات المجالس الريفية، حيث تثار باستمرار مسائل الغابات والزراعة، على الرغم من أن لدى السلطة، حتى هذه اللحظة، مسؤولية رسمية محدودة عن الخدمات. والوظائف التي أتخيل أن تؤديها السلطات المحلية في مجال خدمات الغابات والزراعة لا تحتاج إلى تعيين عدد كبير من الموظفين. ويجب أن تثير السلطات المحلية حماس الناس وتوجّه مسارهم [تجاه مثل هذه الخدمات] وتجاه توافر عمال محليين وشبه مهرة ـ خفراء زراعيين وما شابه ذلك ـ لتأدية الخدمات. وعندما ينتهي عمل مفتشي المراكز ستكون السلطات المحلية هي الوكيل الوحيد الذي يمكن أن تتطلع إليه الحكومة المركزية. ومن ثم يجب أن تكون العلاقة علاقة مباشرة. علاوة على ذلك أشعر بأن السلطات المحلية إذا أولت اهتماماً بالغاً للزراعة فستجد المساعدة الفنية الكافية، ليس فقط في المشروعات الزراعية الكبيرة، بل [على مستوى] المزارع العادي.

يجب أن يكون لدى أية سلطة محلية لجنة زراعية ـ من أعضاء متعاونين ـ تعمل في تعاون وثيق مع الجهاز الفني للحكومة. وستُحدد اللجنة أيضاً عمل الخفراء والعمال وتشرف على عملهم بمساعدة السلطات القبلية، وتقوم بتأمين مشاركة الأفراد. ومن ضمن الخدمات التي ستقدّمها مثل هذه اللجنة ما يلي:

ـ صيانة التربة: صياغة القوانين المحلية والقيام بالعمل.

ـ التشجير: غرس الأشجار وحماية الغابات. الرقابة على قطع الأخشاب وبيعها. وربما ترغب الحكومة المركزية في أن تحافظ على الغابات الكبيرة بإشرافها، لكن سيكون من الأفضل للسلطات المحلية أن تقوم بعمل الصيانة، كوكيل، إذا رغبت الحكومة المركزية بذلك. (هنا يمكن أن نتعلم شيئاً عن [إدارة] الغابات العامة في السويد).

ـ تحسين الطرق الزراعية والمزارع التجريبية.

ـ تحديد مناطق الرعي.

ـ تحسين نسل الطيور الداجنة والخيول والماشية.

ـ تحسين تمليح أوراق التبغ (tobacco curing).

ـ تقديم الإرشاد لحقول الفاكهة وحقول الفاكهة التجريبية وما إلى ذلك.

ـ النصح في ما يختص بالوقاية من الحشرات بكل أنواعها.

ـ تخزين البذور وتوزيعها عن طريق مراكز توزيع البذور أو خلافه.

ـ الرقابة على الحدائق.

ـ إنشاء مشروعات طلمبات المياه.

ـ القيام بالأعمال التنفيذية البسيطة ودفع التكلفة عن طريق الأقساط.

(فيما بعد سأبيّن، في جزء منفصل (فقرات ٦٤ ـ ٦٦)، العلاقة الصحيحة للسلطات المحلية بالمشروعات الزراعية الكبيرة).

٤٥ ـ الصحة:

في الوقت الحاضر تقوم السلطات المحلية بالتفتيش الصحي للمنازل في المناطق الحضرية وبخدمات صيانة المناطق المحظورة والغابات أينما توجد مثل هذه الخدمات. ومن غير المحتمل أن تكون السلطات المحلية قادرة على تعيين ضباط طبيين للسنوات القادمة. من ثم فإن الرقابة المحلية على المستشفيات لا يمكن أن تكون في هذا المستوى في أي وجه. لكنني أوصي أن تكون المستوصفات من أولى الخدمات التي تنقل إلى السلطات المحلية. ويجب أن تُشجع أيضاً السلطات المحلية بأن تنشأ مراكز صحية وفق مواصفات المراكز الموجودة في واحدة أو اثنتين من المدن الكبرى. عُقد عدد من الندوات في أجزاء مختلفة من القطر عن مسألة مكافحة حشرة البرغش (الباعوض) (mosquito)، التي سُحبت من يد السلطات المحلية، وفي السنوات الماضية أصبحت عملاً مركزياً صرفاً. على الرغم من ذلك فإن بعض السلطات المحلية قد وجدت أنه من الضروري أن تستبدل خدمة الدولة. الفكرة التي تجد قبولاً واسعاً والتي أوصي بتبنّيها هي أن السلطات المحلية يجب أن تكون مسؤولة عن الرقابة المحلية الكاملة على مكافحة حشرة البرغش (الباعوض)، لكن يجب أن تُحصر سلطة الحكومة المركزية في الإشراف العام على الخدمة والقيام بالعمليات الكبيرة. وإذا حققت الرقابة على البرغش (الباعوض) نجاحاً فسيكون هناك اهتمام محلي لا جدال فيه. ويبدو لي أن أفضل الطرق لإثارة الاهتمام المحلي هي أن نجعل جزءاً من العمل إلزامياً للسلطات المحلية.

٤٦ ـ الخدمات الاجتماعية:

يجب أن تجعل السلطات المحلية من نفسها نقاط تجمّع لكل الخدمات الاجتماعية في مناطقها. ومجال الخدمات الاجتماعية في المناطق الريفية والحضرية مقدّر، والعمل الكبير

والوحيد الذي وقفت عليه موجود في منطقة النيل الأبيض في محافظة النيل الأزرق. ويجب أن تمول السلطات المحلية قاعات القرى، ونوادي الشباب، والمراكز الاجتماعية، والخدمات الاجتماعية المصممة لتحسين القرى ونظافتها. وستلعب لجان القرى والمدن التي بيّنت واجباتها في مكان آخر دوراً مهماً في هذه الأنشطة (الفقرة ٢٦). وفي الوقت الحاضر عمل مفتش المركز هو أن يعالج آثار المجاعة. وفي المستقبل سيكون هذا [من صميم] عمل السلطة المحلية. من ثم فإن جزءاً من واجب السلطات المحلية هو أن تقوم بالإجراء الاحتياطي لمنع حصول المجاعة مثل تقديم وسائل الخدمات الزراعية وتخزين الغلال.

٤٧ ـ الطرق:

ستتولى السلطات المحلية واجبات مفتش المركز الخاصة بإقامة الطرق وصيانتها، وعندما تكون السلطات مجهزة بمراقبي أشغال أعتقد أنها ستُكلف بأن تشيد طرق العربات كوكيل لمصلحة الأشغال العامة. وجود مصلحتين منفصلتين لإقامة الطرق وصيانتها هو وضع شاذ. في المديريات الجنوبية يمثل شق الطرق العمل الأساسي لمفتش المركز ولفترة محددة من السنة. بما أن مصلحة الأشغال العامة لديها وحدة متخصصة في تشييد طرق العربات وصيانتها في كل أنحاء الجنوب، فسيكون من الصعب أن نبرّر إقحام مكتب مفتش المركز في العمل نفسه وفي المنطقة نفسها.

٤٨ ـ تخطيط المدن وأعمال البناء:

تنفّذ قوانين تخطيط المدن وأعمال البناء مع إيجار الأراضي وتسجيلاتها، والأراضي ذات الملكية الحرة التي هي في الأساس بتصرف الحكومة المركزية. وتخطيط المدن وإدارة قوانين المباني هما مسؤولية الحكومة، باستثناء منطقة أو منطقتين حيث مُنح مجلس المدينة سلطة [تشييد] المباني. إلى أي وضع ستؤول إليه الوظائف المعيّنة للسلطات المركزية والمحلية في المستقبل؟ في ظل التطبيق الأحادي يجب أن تبقى النظم الإدارية الحالية في يد الجهة التي ستكون مهمة بأمر التنمية مع مراعاة تقدير الأطراف الثلاثة. ومن وجهة نظري أن الجزء الذي يجب أن يؤدّى من قبل الحكومة المحلية في هذا الإطار هو على الشكل التالي:

أ ـ إدارة تخطيط الأراضي:

بما أن الحكومة ستحتفظ بحق التصرف في الأراضي فإن إدارتها ستظل من مسؤولية الحكومة المركزية. وفي المستقبل ستقوم السلطات المحلية بالإشراف على المشروع الذي يشرف عليه حالياً مفتش المركز كوكيل للحكومة المركزية أو ستتم عملية الإشراف عن طريق وكلاء معينين مباشرة بواسطة الحكومة المركزية. سيناقش هذا التصور بصورة كاملة في الجزء الخاص «بمستقبل مفتش المركز» (فقرة ١٣٢).

ب ـ قواعد البناء:

إذا ما سنحت الفرصة للسلطات المحلية في الحصول على مراقبي أشغال أكفياء يجب أن تكون هي المسؤولة عن تنفيذ قواعد البناء. وربما تتهيّب السلطات المحلية العمل في البداية لكنها مع الوقت ستتحمل مسؤولياتها بشكل أفضل.

جـ ـ تخطيط المدن:

الرقابة على تخطيط المدن في الوقت الحاضر مركزي جداً. إذا لم يكن هناك مشروع تنمية شامل ومصحوب بخطة مرخصة، فيجب أن تعود الرقابة إلى مجلس تخطيط المدن المركزي. ويعاد عدد من الطلبات [إلى هذا المجلس] إما لعدم وجود خطة سكنية مرخصة أو لوجود تباينات في الطلبات. السلطات المحلية تتطلع إلى استقلالية أكبر. حقاً إن معظم السلطات لديها لجان تخطيط مدن تجيز مشروعات التخطيط، ومن باب أخذ العلم يُخطر مجلس تخطيط المدن بالقرارات النهائية. لكن أعضاء السلطات المحلية لا يودون أن يكونوا محصورين في الوظائف الاستشارية ولا ينظر في توصياتهم. تخطيط المدن هو مجال صعب في الإدارة، ونسبياً حديث [في السودان]، يعتقد أي فرد أنه هو المخول في التعبير عن رأيه. فنياً يحتاج تخطيط المدن إلى رقابة مركزية حاذقة، فقط نؤكد أن الخبرات وتراكم المعرفة التي تجمّعت الآن وبسرعة في الخرطوم ليس الغرض منها تجاهل الأقاليم. يجب أن ننقل سلطات تخطيط المدن إلى السلطات المحلية بصفة إفرادية، عندما تثبت السلطات نفسها أنها قادرة على إدارة قوانين المباني المحلية ولديها ضابط مدرّب على كيفية تطوير الأماكن السكنية ورسم الخرائط البسيطة. (يجب أن يكون هذا جزءاً من تدريب مراقبي الأشغال). ستكون السلطة المحلية المطالبة بوظائف تخطيط مدن ملزمة بأن تسلّم خطة عامة إلى المجلس المركزي لتخطيط المدن للموافقة. ومن ثم ستُمنح السلطة المحلية الحرية في أن تطور [قدراتها] في إطار تلك الخطط. وسيُحصر تقديم الطلبات الفردية إلى المجلس المركزي في الحدّ الأدنى، وبعد ذلك باستعمال الخطط النموذجية، وإدخال قدر معقول من التفاصيل في الخطة العامة، والتزويد المنتظم بالنصائح الفنية والمعلومات من المركز إلى السلطات المحلية.

في الوقت الراهن فإن أغلبية الشكاوى التي تثار بخصوص تخطيط المدن تعزى إلى بعد المجلس المركزي لتخطيط المدن. وتمشياً مع طريقة الرقابة المركزية فأنا أطلب بصورة عامة، أن يكون للمجلس المركزي لتخطيط المدن جهاز تفتيشي إقليمي ـ ربما يتكوّن من ضابط من مصلحة المساحة مع فريق الحكومة المحلية في رئاسة المديرية.

إلى هنا كان الحديث عن تخطيط المدن، ولتخطيط القرى أهمية مساوية في السودان. قدّمت الحكومة المركزية من قبل خطط نموذجية للقرى، ويبقى فقط تطبيقها بواسطة

السلطات المحلية. ويجب أن يحصل الجانب الأكبر في تخطيط القرى على اهتمام مباشر من السلطات المحلية، لأن تجميع القرى وإعادة تسكينها يعدّ أكثر يسراً وذلك نسبة لطبيعة المباني الموقتة.

٤٩ ـ السجون:

أوصي أن تُفصل إدارة السجون عن الشرطة، وأن تُنشأ إدارة للسجون الكبيرة برئاسة المديريات، وأن تكون السلطات المحلية مسؤولة عن السجون المحلية. أقدم هذه التوصية الأخيرة ليس لأنني أعتبر أن السجون خدمة محلية ضرورية، لكنني أتفق مع الرأي العام في كل القطر بأن إدارة السجون المحلية عن طريق السلطات المحلية ستكون أكثر سهولة وتدار بطريقة اقتصادية. في المجلس النموذجي في قوقريال تقوم السلطة المحلية بمعظم أعمال إدارة السجن بنجاح.

٥٠ ـ المكتبات:

يجب أن تطوّر هذه [الخدمة] كلما زاد الإلمام بالقراءة والكتابة. وستكون السلطات المحلية مسؤولة عن تقديم الخدمات، ودفع النفقات وتأمين المباني، لكنها تحتاج إلى أن تأخذ احتياجاتها من المستودع المركزي للكتب. وهذه هي الخدمة التي يجب أن تبدأ بها السلطة المحلية وفق معيار متواضع.

٥١ ـ الرقابة على الموازين والمكاييل:

هذه الخدمة نموذجية للسلطات المحلية.

٥٢ ـ زيادة الإيرادات... التعهدات [التجارية]:

يوجد عدد من التعهدات التجارية التي يمكن أن تؤديها السلطات المحلية بفائدة. بما أن الهدف الرئيس يجب أن يكون تقديم الخدمة وليس الحصول على الربح، من ثم يجب ألا تمنع السلطات المحلية من سلطة استعمال الفائض من المصروفات العامة. ومن ضمن التعهدات التجارية الممكنة المعديات (التي تعمل في بعض المناطق) ووسائل النقل والكهرباء وتوفير المياه. وتصان الكهرباء وموارد توفير المياه في معظم المناطق التي توجد فيها من قبل مصلحة الأشغال العامة، إلا أن السلطات المحلية لديها اعتراض شديد على غياب أي من المعلومات الخاصة عن الربح أو الخسارة الناجمة في مناطقها. وإعطاء التسهيلات الفنية الضرورية، مثل التعهدات، هو الأجدى للعملية المحلية. ويجب أن تباع الكهرباء بالجملة إلى السلطات المحلية التي ستكون مسؤولة عن التوزيع. ويمكن فيما بعد أن تقوم السلطات المحلية الكبرى بالإشراف على إنتاج الكهرباء. وفي أي وضع تستطيع السلطات المحلية أن تجمع الإيرادات بسهولة. وإنها لمضيعة للوقت بالنسبة إلى السلطات

المحلية أن تؤسس جهازاً لتحصيل الرسوم والضرائب، وكذلك الأمر بالنسبة إلى مصلحة الأشغال العامة: أن يكون لديها جهاز آخر مماثل لتحصيل فواتير الكهرباء.

في الجزء الخاص بالمالية أنا أؤيد مطالبة السلطات المحلية في أن يُسمح لها بأن تنشىء متجراً لإيجار الأدوات يكون خاضعاً لرقابة مناسبة (فقرة ١٠٧).

٥٣ ـ النشاطات الاقتصادية:

ناقشت أعلاه تلك التعهّدات التجارية المحتكرة وناقشت حالة خاصة بالمحال التجارية. الآن سأتناول المجال الأوسع من النشاط الاقتصادي. من ناحية مثالية فإن العمليات التجارية لا تناسب إدارة الحكومة المحلية، ويجب أن تشارك السلطات المحلية في النشاطات التجارية العادية فقط عندما تفشل الوكالات الأخرى في تلبية احتياجات المجتمع. فمثلاً، في بعض مناطق الجنوب حيث تسهيلات البيع والشراء محدودة فإن السلطات المحلية يمكن أن تدخل معترك العمل التجاري بصفة موقتة كتاجر تجزئة. وبالطريقة ذاتها إذا كانت هناك سلعة نادرة فسيكون مبرراً أن تأخذ السلطات المحلية على عاتقها مسؤولية تأمين الإمداد، أو إذا وضعت الأسعار بطريقة عشوائية وكانت باهظة فيكون مشروعاً للسلطات المحلية أن تدخل السوق إذا كانت الوسائل الأخرى غير مجدية في خفض الأسعار. توجد في كينيا ملحمة في حي شعبي للبيع بالتجزئة وتدار هذه الملحمة من قبل السلطات المحلية بهدف خفض أسعار اللحوم. وسيكون الاستثناء الآخر للفرضية التي تمنع دخول المجلس المحلي في العمل التجاري هو شراء احتياطي الغلال. فالمخازن الجماعية منتشرة في الأقطار الافريقية المجاورة، وأعتقد أنه من خلالها يمكن أن تستوفي السلطات المحلية واجبها تجاه المجتمع بطريقة أكثر قبولاً، إذا وظّفت بطريقة مناسبة. ويجب أن تكون مخاطر الخسارة المالية شيئاً لا يذكر إذا وظّفت المخازن بكفاءة. (لقد تناولت مخازن البذور في الجزء الخاص بالزراعة).

٥٤ ـ عام:

لم تكن قائمتي شاملة، وجوهر ما أهدف إليه هو أن أية سلطة محلية يجب أن تكون قادرة على تأمين الخدمات التي يحتاج إليها المجتمع المحلي. ومن ضمن السلطات التي ترغب السلطات المحلية في أن تحصل عليها هي تلك الخاصة بإدارة الحدائق العامة، وتشييد المنازل، وتسليفات المنازل للموظفين، ودور السينما.

٦ ـ الرقابة على الشرطة

٥٥ ـ بما أن مديرية الشرطة تدار أساساً عن طريق مفتشي المراكز، فالانسحاب المقترح لهؤلاء الموظفين يجبرنا على النظر بتمعن في مستقبل خدمة الشرطة. في الوقت الحاضر

يوجد قانون مركزي لضبط الخدمة والإشراف العام على كل القوة بواسطة ضابط مفوض. والقوة [الشرطة] مقسّمة إلى وحدات إقليمية، أية وحدة منها لديها ضابط مسؤول عن الانضباط والتدريب والانتقال والتفتيش. إن عملية الرقابة في مناطق قليلة يقوم بها ضباط محليون، لكن مفتشي المراكز يشرفون على العمل الروتيني. العلاقة بين الشرطة ومفتش المركز علاقة مباشرة. يحرس رجال الشرطة المركز، ويرافقون مفتش المركز في زياراته الميدانية، ويقودون سيارات المركز، ويؤدون أعمالاً إدارية لمفتش المركز، مثل الإشراف على السجون. والعلاقة بين مفتش المركز والشرطة علاقة مباشرة نظراً لخصوصية النظام الذي تُدار فيه السلطات شبه القضائية المتعلقة بإجراء التحريات بإشراف الشرطة. وفي أية قضية صغيرة يكون مفتش المركز مهتماً في المقام الأول وذلك بصفته رئيساً لجهاز الشرطة المحلي، وثانياً: قاضٍ يأمر بإجراء التحريات، وثالثاً: قاضٍ ينظر في القضية ويبتّ بها. هناك تنظيمات مركزية لعمل التحريات الجنائية، بخلاف ذلك فإن عمل الشرطة ممركز على مستوى المديرية.

هكذا فإن قوة الشرطة هي قوة مركزية لكن الرقابة عليها لامركزية، ومفتش المركز لديه سلطة ذاتية واسعة على الأمور الانضباطية. ويوجد جهاز منفصل من الحرس للإدارة الأهلية. وهذه قوة شبيهة بالشرطة وملحقة بالنظام القبلي، يعمل أفرادها سعاة للزعماء القبليين، ويقومون بجهد مقدّر في ضبط النظام العام بما في ذلك جلب الأشخاص المطلوب القبض عليهم. وفي بعض المناطق الجنوبية يُستعان بالشرطة فقط في تسوية الحوادث الكبيرة أو القضايا الجنائية المعقّدة على وجه الخصوص. وفي معظم الأحيان يقضي رجال البوليس وقتهم في إنشاء الطرق والسجون وبعض الأعمال الأخرى لمفتش المركز. وتختلف أهمية الحرس من مديرية إلى أخرى لكنها أكثر أهمية في مناطق الجنوب.

٥٦ ـ لقد قضيت في تقييم مستقبل الشرطة وقتاً أكثر مما استغرقته أية مسألة أخرى عرضت عليّ. وبما أن المحافظة على الأمن العام هي أساس كل التقدم، بشقيه الدولي والقومي، فهي، بالتالي المسألة الوحيدة التي لا تقبل أية حكومة مخاطرة الانزلاق فيها. بالنسبة للمسائل الأخرى التي ناقشتها، فإن التدني الجزئي في مستوى الخدمة عندما تنقل إلى السلطة المحلية سيكون غير موفّق؛ وفي حالة قوة الشرطة ربما يكون كارثة. لقد وجدت في وسط الضباط البريطانيين اختلافاً مشوشاً للرأي حول مستقبل قوة الشرطة، لذا أخذت على عاتقي جهداً خاصاً في الكشف على التنظيم الحالي للأمن العام. وستُؤسس تعليقاتي في ضوء هذه التحريات الأولية. ولا أحتاج إلى القول بأنني لم أكن في وضع أسدي فيه النصح عن تقنيات عمل الشرطة، إنما أنا مهتم بصورة عامة بالمبادىء

الدستورية. وسأحاول أن أتناول، بصورة مبسطة، وبقدر الإمكان النقاط الأساسية فقط.

٥٧ ـ السؤال الرئيس هو: هل عند الاستغناء عن مفتشي المراكز ستحول قوة الشرطة إلى قوة ولاية كاملة، تُضبط وتُراقب من المركز مباشرة؟ يمكن أن توجد بعض الحجج في تفضيل هذا [الاقتراح]. من ناحية كفاءة تقنية محضة يستحسن أن تكون مثل هذه القوة متفوّقة وذات كفاءة بشرية ولديها جاذبية تقنية خاصة. مهما يكن فأنا أرفض [فكرة] شرطة الولاية للأسباب الآتية:

١ ـ المحافظة على القانون والنظام ـ المسؤولية العليا للحكومة المركزية ـ هي في الأساس أمر يهمّ السلطات المحلية. هذا معترف به في السودان ومعزز بالوقائع لأن السلطات المحلية قد منحت مسؤولية الحفاظ على الأمن المحلي العام منذ الفترة الأولى من تاريخ الحكومة الحالية. ويستحسن أن نبين التفاخر الذي حفلت به سجلات بعض المناطق [في هذا الشأن].

٢ ـ قوة الشرطة في الولاية هي دائماً سلاح فعّال لردع المخالفين، كما تبيّن التجربة الحديثة في بعض الدول الأوروبية. وهذا هو السبب في أن هذه القوة تكون محلية في عدد من البلدان المحبة للحرية، على الرغم من أنها ربما تكون مدعومة بالاحتياطي القومي أو غير مدعومة.

٣ ـ يقوم الضبط الميكانيكي لقوة شرطة الولاية على حساب ضعف المبادرة المحلية، وبذلك يصبح تسلسل الرقابة بعيد المنال. لا يوجد هناك تنافس بين المناطق، لذا فإن عمل القوة يصبح عملاً مكتبياً. هذا انتقاد خطَر في بالي وأثير من قبلُ ضد شرطة السودان.

٤ ـ ستكون آليات القوة المركزية موحدة في قطر ميزته الأساسية هي التباين الكبير بين المناطق.

٥٨ ـ عليه فإن الافتراض، بطريقة أو بأخرى، هو أن تكون قوة الشرطة تحت رقابة السلطات المحلية. في مذكرة إيضاحية اقترح مفوض الشرطة (The Commissioner of the police) حديثاً، بأن يكون للسلطات المحلية سلطات بوليسية، كما هو الحال في إنجلترا وويلز. يُجرى التدريب والضبط ووضع شروط الخدمة والتفتيش وحفظ السجلات الجنائية المركزية عن طريق الحكومة المركزية، التي ستوفر أيضاً قوة احتياطية عند النقاط الاستراتيجية. وستكون الرقابة المحلية جزئياً في يد مسؤول محلي سيكون مسؤولاً، بدوره، عن العمل الجنائي الروتيني، لكن في الأساس في يد السلطة المحلية التي ستكون هي سلطة الشرطة [المسؤولة] عن مراقبة الميزانية وتعزيز قوة الشرطة وتعيين أعضائها وترقيتهم. لكن يبدو أن هناك خللاً في هذا الاقتراح. في ظل السياسة الحالية تعتقد وحدات الحكومة

المحلية ـ حتى الكبير منها ـ أنها صغيرة جداً. ويتكوّن بعضها من خمسين شرطياً والعدد الأكبر أقل من مئة، حتى لو تمت المحافظة على الرقم الحالي. التجربة الإنجليزية ضد القوة الصغيرة تماماً، وبعد صراع طويل ألغيت هذه القوات حديثاً. أعتقد أيضاً أن المجالس والسلطات المحلية كما بيّنتها يمكن أن تكون عرضة للتأرجح نتيجة للشعور الحزبي في أوقات الضغط، إذا كانت لأية سلطة قوتها الخاصة. من أجل أن يُلغى هذا الإحساس القوي فإن إنشاء وحدة إدارية أشمل يكون ضرورياً. مرة ثانية ـ إن هذه نقطة لها وزنها بالنسبة إليّ ـ لقد سألت عشرات السودانيين عن رأيهم حول مستقبل الشرطة، وإذا أسعفتني ذاكرتي فإن الجميع، دون استثناء، يعتقد أن الوحدات المقترحة للحكومة المحلية غير مناسبة لتولي إدارة الشرطة أو أنها ستكون غير مؤهلة لسنوات عديدة مقبلة.

٥٩ ـ الحل الذي أعتقد أنه سيذلّل كل العقبات هو أن تدمج السلطات المحلية مع بعضها لكي تكوّن أجهزة خاصة لعمل الشرطة. وستكون هذه الأجهزة متعاونة ولديها سلطات قانونية كاملة. وستُنتخب من قبل السلطات المحلية في المنطقة وستغطي عدداً من مناطق السلطات المحلية، وفي بعض الأحيان المديرية كلها. ستُحدد المنطقة تماماً بعد استقصاء حاذق، استقصاء يوازن بين المتطلبات الفنية لقوة الشرطة والقوى الاجتماعية والسياسية. هذه السلطات الخاصة المقترحة لديها الإيجابيات التالية:

١ ـ الحد من حدوث مساوىء شرطة الولاية التي أوضحتها أعلاه.

٢ ـ إخفاء مصاعب الرقابة المحلية التي أشرت إليها. ولن تكون عرضة للضغط السياسي أو القبلي.

٣ ـ ستكون القوات كافية لتلمّس الشعور المحلي، وتثير المنافسة مع بقية القوات المحلية.

٤ ـ يجب تجنّب الاحتفاظ بالقوات التي أشار إليها ضابط الشرطة في مذكرته.

٥ ـ بما أن الشرطة ستخضع للمراقبة من قبل السلطات المحلية، يجب أن تعمل في تعاون مباشر مع السلطات المحلية على اختلاف درجاتها. يجب أن تُشجع السلطات المحلية على تقديم المقترحات. (ودمدني لديها أصلاً لجنة شرطة استشارية).

٦ ـ ستكون القوات كبيرة لتعطي فرصة للترقية وتستطيع أن تدفع راتب الضابط الرئيسي عليها.

٧ ـ لغاية الآن يجب أن تستبعد فكرة الحاجة الضرورية لقوات الاحتياط، وذلك لأسباب اقتصادية.

٨ ـ مقترحاتي تعفي الشرطة تماماً من الارتباط المباشر بالقضاء. وربما يكون غير ميسور أن تُنظم قوات الشرطة بطريقة محلية بحتة.

ستكون العلاقات بين السلطات العامة وآمريها في طرف وطريقة الرقابة المركزية في طرف آخر وفق المواصفات المقدمة من مسؤول الشرطة، لكن سيكون أكثر يسراً للمركز أن يتعامل مع قوات الشرطة وفق الأولوية التي سأوضحها، وذلك بخلاف القوات الصغيرة المشار إليها في مذكرة المسؤول.

أنا أعتقد في أن التكلفة الحالية للشرطة ستُقلّص إذا عُرض أي إصلاح لنظام الشرطة، لأنها تؤدي عدداً من الخدمات لم تكن أصلاً من صميم عملها. لكن سيكون من الخطأ أن نعتبر هذا توفيراً حقيقياً، لأن معظم الأعمال المدنية التي تؤدّى الآن من قبل الشرطة، مثل الإشراف على شق الطرق، ستكون أكثر تكلفة إذا كانت في يد جهاز متخصص. وقد ناقشت الجوانب المالية والإنشائية في مقترحاتي في الجزء الأخير من التقرير (فقرات ٨٥ و١٠٠).

٦٠ ـ أتفق مع مسؤول الشرطة أن خدماتها في الخرطوم وأمدرمان والخرطوم بحري يجب أن يتم الإشراف عليها مباشرة من قبل الحكومة المركزية، وهذا هو الواقع في المدن الكبرى في معظم أنحاء العالم.

٦١ ـ الصعوبة هي أننا ربما نحتاج إلى بعض الوقت قبل أن تُغطى كل المناطق تماماً بشبكة من السلطات المحلية التي ستنتخب السلطات الخاصة. إذا كان الواقع كذلك في أي من الأقاليم، فسيكون من العسير أن يشرف مثل ذلك الإقليم على الشرطة. لذا يجب أن أكون مهيأ لأن أرى هذا النظام يستمر حتى تكون المناطق مهيأة لقيام حكومة محلية بصورة عامة. وأوضح أن مفتش المركز سيبقى إلى أن يتم ذلك؛ من ثم لا توجد صعوبة في الحفاظ على النظام الحالي للشرطة. وإذا غُطي الإقليم بسلطات محلية، عدا منطقة أو منطقتين، فإن الجهاز الموقت يمكن أن ينشأ من أعضاء المنطقة التي ليست لديها سلطة محلية معينة من قبل الحكومة (غالباً المدير) إلى أن يبت في أمر دستور السلطة المحلية.

٢٦ ـ تبرز هناك أيضاً مشكلة حرس زعماء القبائل. من الصعب أن نبرر وجود قوتين من الشرطة. وعقب قيام قوات الشرطة الخاصة فإن خدمات الشرطة الأهلية يجب أن تُرشّد، بأن يبقى بعض الأفراد مع الزعماء سُعاة، والبعض الآخر يستوعب في قوات الشرطة.

٦٣ ـ لأغراض الشرطة أقترح خلق جهاز خاص، الجهاز الذي انتقدته بشدة في موضع آخر. لا أقدم أي اعتذار على هذا، لأن الحفاظ على الأمن العام، في هذا المنعطف من تاريخ السودان، هو فصل قائم بذاته.

٧ ـ علاقة الحكومة المحلية بالمشروعات الزراعية الكبيرة

٦٤ ـ في السودان عدد متزايد من المشروعات الزراعية الكبيرة ذات التنظيم المتقن، والتي يعمل فيها المزارعون وفق خطة زراعية تقوم على المشاركة مع الدولة أو اتحاد بعض

أصحاب رؤوس الأموال. يوجد غالباً نشاط قليل [بخلاف الزراعة] في المنطقة. من المهم أن تكون هناك علاقة بين السلطات المحلية ومثل هذه المشروعات، وعلى وجه التحديد بين اتحادات المزارعين ومجالس القرى. المبدأ واضح: إن الأفراد الذين يعملون مع بعضهم البعض كمستأجرين هم مجموعة مختلفة من الأفراد المشاركين في الحكومة المحلية. ربما يكون الأفراد شبه متطابقين، بالرغم من أن هناك تجاراً وآخرين من أعضاء المجتمع لكنهم ليسوا أعضاء في المشروع. يجب أن تمثل السلطة المحلية في جهاز يدير المشروع، من ثم فإن وجهة نظر السكان سواء كانوا مزارعين أم خلافه يمكن أن تتجسد في المسألة الخاصة بسياسة المشروع ويمكن أن تؤثر مادياً على حياة المجتمع. في أي مكان يكون المشروع هو العنصر المهيمن على الحياة المحلية فإن هذه [المشاركة] ستكون مهمة جداً. ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون للسلطة المحلية أو ممثليها تدخل في الأمور الإدارية المحلية مثل توزيع الأرباح، وحقوق المساهمين في المشروع وعلاقتهم ببعضهم البعض، أو في تقنيات العمل الزراعي. في الماضي كان هناك نوع من سوء الفهم حول هذه النقاط، لكن أعتقد أن الوضع الآن قد أصبح واضحاً تماماً. ويكون حسناً أن نُذكّر المصالح أنه عندما تحل السلطة المحلية محل مفتش المركز لا يمكنها أن تمارس بعض واجباته، مثل عمله شبه القضائي، كسلطة استئنافية، تنظر في قضايا طرد المستأجرين.

٦٥ ـ تبقى هناك مسألة مجالس القرى. على مستوى القرية أضحى الاختلاف بسيطاً وغير واضح بين الأفراد المساهمين كمزارعين وكسلطة محلية. من أجل الاستفادة من وجود عدد كبير من المسؤولين البريطانيين الذين يُعرفون بمفتشي الحواضر في النيل الأزرق فإن الحدود بين مجالس القرى واتحادات المستأجرين قد رسمت بدقة. تقوم مجالس القرى بطريقة موقتة باختيار المستأجرين ورفضهم، ومن جانب آخر توجد مجالس الحواضر ـ تمثل مجموعة من مجالس القرى ـ برئاسة مفتش الحاضرة، وبالإضافة إلى قيامها بالأعمال ذات الصلة بالمشروع تشرف [هذه المجالس] على عمل مجالس القرى. الحجة المستعملة في تأييد هذه الممارسة في النيل الأزرق هي أن المشروع يسيطر على المجتمع لدرجة يكون من غير الممكن للسكان أن يميزوا بين عضوية المشروع وعضوية المجتمع. ونظرياً يبدو أن هذا غير مقنع تماماً لأن السعر البسيط الذي يُدفع على الإنجازات القيّمة في خدمات القرى الاجتماعية جاء تبعاً لتجميع مجالس القرى تحت إشراف مفتش الحاضرة، إلا أنه انحراف بسيط عن الإجراء الدستوري السليم في الجزيرة.

لكن يجب ألا تُتخذ منطقة النيل الأزرق نموذجاً للمناطق الأخرى. إذا كان يجب تجميع مجالس القرى مع بعضها فإن مجلس المجموعة يجب أن يكون حلقة وصل في هيكل

الحكومة المحلية ومحصوراً عمله في شؤون الحكومة المحلية. مجلس الحاضرة المؤسس لأغراض المشروع يجب ألا يوظف في الإشراف على مجالس القرى. ليس هناك ضرر في أن تشارك مجالس القرى بآرائها في اختيار المستأجرين، إذا توافق هذا مع الجهاز الإداري للمشروع الزراعي، وفي الغالب يكون رأي مجالس القرية ذا قيمة.

٦٦ ـ بما أنني لا أقدّم تعديلات عاجلة في تنظيم النيل الأزرق، أودّ أن ألفت النظر إلى بعض العيوب الثانوية التي يجب أن تعالج، وهي: تعيين مشايخ القرى (village samads) من قبل القرويين، ودفع رواتبهم من قبل الحكومة (الضباط هم مساعدون لمفتشي الحواضر ورواتبهم تقع على عاتق المشروع)، رفع التقرير عن طريق العمدة إلى مفتش الحاضرة حول بعض الموضوعات، مثل مراجعة إيرادات القرية. مجالس القرى هي أجهزة منتخبة، وآمل بمرور الزمن أن تكون جزءاً من هيكل الحكومة المحلية، ليس مناسباً أن تكون مسؤولة أمام أي شخص حتى لو كان موظفاً عاماً، لكن لا أستطيع أن أفعل شيئاً يمنع مفتش الحاضرة من أن يكون لديه إشراف غير رسمي على مجالس القرى. وبمرور الزمن ربما يكون من المرغوب فيه أن يعاد تكوين مجالس الحواضر وتصبح جزءاً من هيكل الحكومة المحلية، ثم توكل مهامها الزراعية الصرفة إلى جهاز منفصل. وفي ذلك الوقت سيكون الفرق بين وظائف الحكومة المحلية والوظائف الزراعية أكثر وضوحاً.

٨ ـ الاهتمام العام بعمل الحكومة المحلية

٦٧ ـ يكون الحكم الذاتي القويم معتمداً تماماً على رعاية العامة المستمر. يجب أن توجد هذه الرعاية في السودان دون مساعدة أدوات أخرى، مثل الصحافة المحلية المعتمد في العالم الغربي. الفكرة السائدة في وسط السودانيين هي أن النتائج الإيجابية لنشاطات الحكومة المحلية ستكون أسرع وسيلة من أي شيء آخر في توضيح أهمية الحكومة المحلية. وهنا بيت القصيد، لكن تجربة الغرب تقتضي أن يراعى الاهتمام العام ويقيّم باستمرار، ومنذ البداية يجب أن يركز الاهتمام تجاه علاقات العمل العامة.

مباني السلطة المحلية الجميلة، التي تُستغل في أغراض السلطة المحلية استغلالاً تاماً، مهمة جداً، ويجب أن تعرف كذلك. الأموال التي تصرف على البناء تنفق دائماً بعناية، لكن في الغالب ببطء شديد، على أمل أن الاستجابة للطلبات ستتم عندما يكون ضغط المطالب الأخرى على الخزينة العامة قد قلّ.

يجب أيضاً ألا يستهان بشعار السلطة المحلية. لقد كان مدعاة للسرور أن نرى في مكتب السلطة المحلية في بسليا (Biselia) الشارات التي توضع على القبعات مكتوباً عليها اسم مجلس ريف المنطقة. توجد أيضاً رغبة في إعداد زي رسمي لرئيس المجلس وألوية متفق

عليها في المناسبات الهامة. اشتكى إليّ بعض المستشارين أنهم ليس لديهم مكان محدد في الاحتفالات الرسمية. ويعود انتقادهم هذا إلى العرف السائد من أن العمدة في إنجلترا يعتبر مواطناً من الدرجة الأولى وله أفضلية في المدينة على أي شخص، بخلاف الملك أو ممثله. وربما تقدّر السلطات المحلية السودانية أعضاء المجالس المحلية ذوي الأقدمية، المنتخبين من بين المستشارين لمدة ست سنوات بدلاً من ثلاث، ويشغلون وظائف ذات هيبة خاصة، وغالباً ما يؤمن لهم زي مميز في المناسبات، ليضفي عليهم هيبة خاصة.

تمت محاولة تأسيس نشاط العلاقات العامة في شرق كردفان، حيث توجد هناك لجنة للعلاقات العامة، وظيفتها نشر المعلومات عن الحكومة المحلية عن طريق إقامة حفلات سمر (سهرة نار) وخلافها. وربما يكون هذا تقليداً عاماً في كل القطر، على الرغم من أنه ليس من الحكمة أن نتوقّع نتائج سريعة.

أصبح من الواضح الآن أن موضوع النشرات الدورية التي تقدم معلومات بسيطة عن المجلس المحلي ونشاطاته ـ في رسم بياني ـ هو أمر شائع في وسط السلطات المحلية الإنجليزية. ولغياب الصحف المحلية، ربما تكون مثل هذه التجربة أكثر فائدة في السودان، وذلك كلما كان الناس أكثر إلماماً بالقراءة والكتابة.

٦٨ ـ الحاجة الماسة لذوي النفوذ السودانيين أنفسهم، هي أن يتبنوا قضية الحكومة المحلية. ويمكن أن يقطع تأييد الموظفين البريطانيين [للحكومة المحلية] فقط نصف الطريق بذلك، ويجب أن يوجّه [هذا التأييد] نحو تدريب في الشكل والمضمون، أكثر من إثارة ولاء الناس لمؤسسة جديدة. يستطيع السودانيون فقط أن يشجعوا خدمة الحكومة المحلية، كمستقبل مهني يجعل الشباب الذكور مؤهلين لأن يلبوا رغباتهم المستقبلية بالعمل في الحكومة المحلية. ويستطيع السودانيون فقط أن يؤدّوا واجبات الحكومة المحلية وذلك بأن تصبح السلطات المحلية مؤسسة محلية قيادية. وأفضل امتحان عابر لفاعلية الحكومة المحلية في أي قطر هو أن نتساءل: هل أن سمعتها جيدة وقادرة على أن تدفع المواطنين الأغنياء على تقديم الهبات لمدارسها ومكتباتها ونشاطاتها المتنوعة الأخرى.

٩ ـ جهاز السلطة المحلية التنفيذي

٦٩ ـ في تحليل طبيعة السلطات المحلية يتفق علماء السياسة على التمييز الواضح بين الوظائف التشريعية التي تقرر ما الواجب عمله والوظائف التنفيذية التي تنفذ القرارات. الغرض من هذا الجزء هو أن نفحص علاقة الجهاز التنفيذي بسلطة صياغة القرار في الحكومة المحلية في السودان.

يمكن أن يؤسس جهاز السلطة المحلية التنفيذي بطرق عدة. ويمكن أن يوكل الجهاز التنفيذي إلى مجموعة من الأفراد كما هو الحال في مونتريال وبعض الولايات الأميركية وهامبرج وهولندا. توجد في مونتريال مثلاً لجنة تنفيذية من خمسة أفراد يتقاضون أجراً وهم مسؤولون أمام المجلس عن تنفيذ القرارات وتعيين الموظفين. واللجان التنفيذية البسيطة العاملة في بحر الغزال هي أمثلة مصغرة لهذه الطريقة.

الطريقة الأخرى هي أن توكل السلطة التنفيذية إلى يد فرد، إما أن يكون معيناً من قبل الدولة، كما هو الحال بالنسبة إلى حاكم المنطقة الفرنسي (French Perfect) أو منتخباً من قبل المواطنين، كما هو الحال بالنسبة للعمدة الأميركي The American Strong) (Mayor، أو معيناً من قبل السلطات المحلية كما هو الحال بالنسبة إلى مدير المدينة الأميركي (The American City Manager). وهناك طرق أخرى للتعيين، كأن يكون هناك اتفاق بين الدولة والسلطات المحلية في أن يشتركا بذلك معاً، كتعيين مديري المدن في دولة إيرلندا الحرة.

وأخيراً يمكن أن يكون المجلس نفسه جهازاً تنفيذياً مسؤولاً عن وضع السياسة وتنفيذها، وتعيين ضابط تنفيذي لا يكون مسؤولاً مباشرة أمام السكان، بل أمام المجلس. هذا هو النظام الموجود الآن في إنجلترا والذي يعمل به الآن في السودان.

الاختلاف بين هذه الطريقة والطرق الأخرى هو أن الأولى تجعل من السلطة التنفيذية سلطة مساعدة، بينما الطرق الأخرى تعمل بذراعين مستقلتين للحكومة، إحداهما تصوغ القرارات والأخرى تقوم بتنفيذها.

٧٠ ـ تجربة جعل السلطة التنفيذية ذراعاً مستقلاً لها محاسن عدة، إذ إنها على وجه الخصوص تحدث تمييزاً واضحاً بين صياغة قرارات المجلس وتنفيذها، وفي الوقت نفسه تمنع أعضاء المجلس من التدخّل في الإدارة. ونقطة ضعفها أنها تلقي بظلالها على المجلس، ولا شك أنها تجعل العامة يعتبرون أن الجهاز التنفيذي هو السلطة المحلية. إذا تقرر أن تكون السلطة التنفيذية مستقلة فلا يمكن أن تسند إلى مجموعة من الأفراد في السودن، وذلك نتيجة للتكلفة المالية، بخلاف الوضع الذي يوجد حالياً في الجنوب بالنسبة إلى السلطات الموقتة في المجالس. يجب أن تسند إلى شخص يكون إدارياً، بغضّ النظر عن الاسم الذي سيمنح له في الواقع. لقد نظرت بإمعان في إمكانية هذا التصور لكنني عدلت عن الفكرة. أعتقد أن تعيين شخص له حرية أخذ القرارات في قطر، حيث الحكومة المحلية في بداية طريقها، سيعطي الحكومة المحلية منذ البداية صفة الاستبداد (an autocratic twist)، وسيدفع السكان إلى الاعتقاد بأن المدير هو بداية الحكومة المحلية ونهايتها، وسيهزم [هذا الاعتقاد] واحداً من الأهداف الرئيسية لقيام الحكومة

المحلية في القطر وهو تعويد الناس على الحكم الذاتي. وعندما يكون لدى الجهاز التنفيذي سلطة مستقلة تثبت التجربة العامة أنه سيحاول أن يكون في الغالب هو سيد موقفه أياً كان وضعه النظري. ويكون الضابط التنفيذي ليس مسؤولاً مباشرة تجاه عامة الشعب بل تجاه المجلس، ويكون المجلس في ظل هذا النظام مسؤولاً تماماً عن أي عمل يقوم به أي من الموظفين المحليين، ويجب أن يتحمل احتجاج عامة الشعب على القرارات الخاطئة، ثم يصفّي حسابه مع الضابط، لكن يجب أن يحسم الأمر بين المجلس وضباطه وليس بين الضابط وعامة الشعب. من ثم فإن الضابط سيكون في حال وضع مساعد. مهما يكن فإن هذا لا يعني أن الضباط القياديين لن يمارسوا نفوذاً عظيماً على السلطة المحلية، لا بل سيمارسون ذلك بالتأكيد. فهم موظفون مدرّبون في مجالات معينة ويعتبرون أن خدمة [الحكومة المحلية] هي وظيفتهم الدائمة. لذا سيعطي أعضاء المجلس اهتماماً إلى توجيه ضباطهم الذين يتوقع أنهم سيأخذون زمام المبادرة في اقتراح السياسة الجديدة والعمل الإداري الجديد. لكن الأعضاء يجب أن يتخذوا القرارات العملية التي يجب ألا يتدخل فيها الضباط. كان حافزاً لي أن أرى في بعض المدن الكبيرة في السودان كيف استوعبت العلاقة بين الضابط التنفيذي وعضو المجلس (councilor) استيعاباً تاماً، حيث أضحى تصرّف الضباط التنفيذيين مثالاً للانضباط.

٧١ ـ ستكون مسؤوليات الضابط التنفيذي في السودان أكبر من مسؤوليات كاتب المدينة الإنجليزي (The English Town Clerk). كاتب المدينة هو الضابط الأعلى درجة في أية سلطة محلية، ينسّق عمل الضباط الآخرين وينصح المجلس في الاستفسارات العامة، لكن على الرغم من أنه يلفت الانتباه إلى الأخطاء الكبيرة، ليس لديه رقابة مباشرة على المصالح الأخرى بخلاف مصلحته، بل هو ضابط داخلي وعمله إداري صرف. ويعمل هذا النظام في إنجلترا بشكل جيد، لأن المصالح في أيدي خبراء مختصين يقومون بكل الإجراءات الضرورية في مجال تخصصهم، وهم، بحكم التقليد، حريصون على أن يقبلوا التنسيق بواسطة ضابط ليس لديه رقابة مباشرة عليهم. ولفترة وجيزة سيكون الضابط التنفيذي هو الشخص الوحيد الأكثر تدريباً في كادر السلطة المحلية في السودان. علاوة على ذلك فإن السلطة المحلية ستدير في الغالب مساحة كبيرة جداً، وسيكون أعضاء المجلس حديثي العهد في العمل، ولعدد غير قليل من السنوات لن يكون هناك صحافة محلية تلفت النظر إلى الاحتياجات المحلية. من ثم يبدو لي أن هناك رغبة في تزويد الضابط التنفيذي بوسيلة تنقل ويجب أن يمضي معظم وقته في العمل الميداني. ويجب أن يقدّم قدراً كبيراً من المبادرة وعلى وجه الخصوص في الأيام الأولى من قيام الحكومة المحلية. من ثم سيكون ضرورياً أن يكون الضابط ملماً بحقيقة عمله ويحفظ أسراره.

ويجب أن يمارس بعض السلطات الإشرافية على رؤساء كل المصالح الأخرى، ويجب أن تكون سلطاته الإشرافية ليست للتدخل في المسائل الفنية. سأقدم بعض الاقتراحات لتدريب الضابط التنفيذي في الجزء التالي.

١٠ ـ خدمات الحكومة المحلية

٧٢ ـ يقوم بعمل السلطات المحلية في الوقت الحاضر ثلاث مجموعات [من العاملين]:

أ ـ ضباط منتدبون من الحكومة المركزية معظمهم ضباط تنفيذيون، وقلة من ضباط الصحة والهندسة.

ب ـ أعضاء الإدارات الأهلية.

جـ ـ موظفون إداريون، وكتبة، وحراس، وخفراء، وحرفيون، وعمال مهرة وعاديون. ويُعين هؤلاء مباشرة من قبل السلطة المحلية، وليس لهم لوائح خدمات ولا هيكلية رواتب، لكن عندما يضع السكرتير المالي الميزانيات يحاول أن يضع لهم رواتب مقارنة مع رواتب رصفائهم في المركز.

لا يوجد جهاز إداري محدد لخدمة الحكومة المحلية، بل يأتي الضابط التنفيذي ويذهب بناءً على رغبة الحكومة المركزية، وفي الغالب يقضي فترة تعتبر قصيرة نسبياً. ويرتدي في العادة الزي الرسمي للحكومة المركزية، ويُكلّف بأعمال القضاء المركزية، ويتوقف عن العمل أثناء فترة الإجازة. ويأخذ في الاحتفالات الرسمية موقع موظف المركز لا موظف الحكومة المحلية. ويكلف أيضاً رجال الإدارة الأهلية بأداء أعمال مركزية بالإضافة إلى أعمالهم في الحكومة المحلية. ولا توجد امتيازات مهنية لموظفي الحكومة المحلية بخلاف الضباط المنتدبين، وليست لهم ضمانات استمرارية في الخدمة ولا هيكلية رواتب.

إنه من الصعب أن ينشأ في فترة وجيزة في السودان جهاز خدمة حكومة محلية بفعالية جهاز خدمة الحكومة المركزية نفسها. الشرط الأساسي الذي يجب توافره [لقيام جهاز خدمة حكومة محلية] هو أن هناك عدداً من السودانيين الإداريين الواعدين والمتحمسين للانتقال من خدمة المركز إلى السلطات المحلية، والراغبين في أن يجعلوا من أنفسهم قادة وقدوة للخدمة الجديدة.

٧٣ ـ عندما نأخذ في الاعتبار مستقبل الجهاز المدني للحكومة المحلية يحضرنا سؤالان رئيسيان، السؤال الأول: أي من الضباط تحتاج إليهم السلطة المحلية؛ الثاني: كيف يكون وضعهم الوظيفي ومؤهلاتهم وطريقة تعيينهم وتدريبهم وشروط خدمتهم؟ سأتناول أولاً السؤال الأول: أي من الضباط يجب تعيينهم.

أوضحت في الجزء السابق موقع الضابط الأول ـ الضابط التنفيذي، الذي يجب أن يأتي بعده، تراتبياً، أمين الخزينة (The Treasurer). وقد أشير إليه في قرارات التأسيس الصادرة في السودان باعتباره ضابطاً مستقلاً يجب أن يجعل من نفسه مسؤولاً عن كل الشؤون المالية للمجلس؛ وعن تقديم المشورة إليه في ما يختص بالأمور المالية؛ وعن تحديد الاحتياجات المالية في أي وقت، وإلى أي مدى تتطور فيه نشاطات السلطة المحلية؛ وعن تقديم النصح إلى أي شخص ينظر إلى المشكلات من وجهة نظر مالية. وإذا كان يجب توافر خدمات شخص مناسب [وبهذه المؤهلات] فإن السلطات المحلية تحتاج أن تدفع له راتباً لا يقلّ بكثير عن راتب الضابط التنفيذي. ولا أعتقد أن الوقت قد حان، في السودان، لتعيين أمناء خزينة ما عدا داخل السلطات الكبيرة جداً. وأنا أفضل استمرارية الوضع الحالي الذي يسمح للضابط التنفيذي أن يقوم بتقديم المشورة المالية ويشرف على تحصيل [الإيرادات] وذلك إلى أن تغدو نشاطات السلطات واسعة النطاق وتسمح بتعيين ضابط قيادي ذي تدريب عالٍ ومتخصص. وعندما يأتي الوقت لتعيين أمين خزينة متخصص يجب أن ترفض السلطات تجربة ترقية أي محاسب [إلى وظيفة أمين خزينة] إلا إذا كان لديه المؤهلات الشخصية المطلوبة ويمكن أن يعطي دروساً ومحاضرات تدريبية في المسائل الإدارية. يجب أن يساعد تعيين أمين الخزينة، الضابط التنفيذي في أداء جزء من عمله المكتبي ويمكّنه من أن يقضي وقتاً أطول في الإشراف الميداني. وربما يعفي الحكومة أيضاً من تعيين نائب للضابط التنفيذي. إلى حين تعيين أمين خزينة مؤهل رأت بعض السلطات إجراء تعيين أمين خزينة فخري، لكن في هذه الحالة أقترح تبنّي اللقب الإسكتلندي «أمين الخزينة الفخري».

٧٤ ـ الضابط الذي أعتقد أن السلطات المحلية تحتاج إليه في السودان بصورة عاجلة، بعد الضابط التنفيذي، هو مهندس أو مراقب الأشغال. قليل من الخدمات الجديدة يمكن أن تنقل إلى السلطات المحلية قبل أن يعين لها مثل هذا الضابط. وهذه مسألة عاجلة جداً. في الوقت الحاضر توجد قلة من السلطات المحلية لديها مراقبو أشغال، القلة منهم منتدبة من مصلحة الأشغال العامة وواحد أو اثنان عُينوا من دون تدخّل. والدليل على هذا التحوّل الذي يجعل مثل هذا التعيين في خدمة السلطة المحلية ممكناً، يلاحظ في نيالا، حيث أُلحق، حديثاً، مقاول سابق كموظف خدمة دائم في خدمة السلطة المحلية. لا يوجد شخص يزور نيالا يمكنه أن يشكك في نجاح هذا التعيين. وستكون واجبات مراقب الأشغال أن يراقب الطرق وموارد المياه والمباني، ويعمل بصورة عامة مستشاراً ميدانياً للمجلس. ويجب أن يكون قادراً على أن يعمل كضباط تخطيط مدن. وفيما بعد سأتحدث عن العجز المزمن في موظفي هذه الفئة، وأقدم بعض المقترحات لإعلاء شأن

هذه الوظيفة (فقرة ٨٤).

٧٥ ـ تتكون بقية العاملين في السلطات المحلية من مساعدي ضباط إداريين، وكتبة وحرفيين وعمال يدويين لا يحتاج عملهم إلى إجراءات معقّدة. أنا أفترض أن السلطات المحلية ستتبنّى التصنيف ذاته للموظفين الرسميين (officials) والعاملين (employees) في المركز، وستعين المتقدمين للوظائف المساعدة من المحليين. لكن هناك الكثير الذي يجب أن يقال لمصلحة الشباب الطموح الذين لديهم تجربة مع عدد من السلطات المحلية، وحتى في الوظائف التي تعتبر نسبياً ثانوية. عليه أقترح أن تعلن السلطات بكل حرية الوظائف الشاغرة لديها.

٧٦ ـ أنا آخذ في الاعتبار مسألة الجهاز الوظيفي المشترك الذي يعمل في عدد من السلطات المحلية. وأعتقد أن هذه الطريقة تعمل بنجاح إذا كان الشخص المعني ضابطاً فنياً يقوم بتقديم المشورة، لكن لا يستحسن ذلك إذا كان واجب الضابط أن يدير عملاً يعتمد نجاحه على الإشراف الدائم. وفي هذه الحالة تشعر السلطات المحلية المشاركة للضابط في عمله بأنها لم تحصل على نصيب عادل من رقابته على، أو توجيهه لمسار السلطة. وعلى وجه التحديد يلاحظ هذا الشعور عند الضباط الذين تتقاسمهم [مجالس] الخرطوم، أمدرمان والخرطوم بحري.

٧٧ ـ لقد التزمت خلال تقريري هذا بأن أوضح أن إنشاء جهاز خدمة حكومة محلية مدنية هو واحد من الشروط التي يجب أن توفرها السلطات المحلية قبل أن تعتمد على نفسها.

الآن أقترح أن نأخذ في الحسبان وضع هذه الخدمة وشروط التعيين فيها وكيفية التدريب.

إن سياسة انتداب الضباط من قبل الحكومة المركزية مفيدة في حالات الطوارىء وفي المراحل الأساسية لقيام الحكومة المحلية، لكنها لا تعتبر مقنعة بالنسبة إلى التطبيق الدائم. تشكو السلطات المحلية باستمرار من الضباط المنتدبين الذين لا تتحكم في تعيينهم ونقلهم، والذين ربما يعملون في مناطقها، لكن لفترة قصيرة، ومن المرجح ألا يكون لديهم رغبة عميقة في عمل السلطة [المحلية]. وعلاوة على ذلك يشعرون بأنه أمر مهين أن يكون لديهم ضباط يرتدون الزي الرسمي للحكومة المركزية، ومن المرجح أن يستدعوا دون سابق إنذار لكي يقوموا بأعمال الحكومة المركزية. وربما تستمر سياسة الانتداب لفترة محدودة ولبعض الوظائف، لكن يجب أن تلغى في أسرع وقت ممكن. وبعد أن يكون الضباط التنفيذيون موظفين لدى سلطات محلية يكون الحال أكثر شواذاً من قبل، إذا وضع الضباط الفنيون ومساعدو الضابط التنفيذي خارج إطار الرقابة المباشرة للمجلس والإشراف العام للضابط التنفيذي.

بالمقارنة مع شروط توظيف خدمة الحكومة المركزية الحالية فإن شروط خدمة الحكومة المحلية هي أكثر إلحاحاً. يصعب عليّ أن أوصي إذا اقتضى الحال أن تكون هذه الشروط سخية في كل جوانبها مثل شروط الحكومة المركزية. لكن إذا لم تكن شروط الخدمة متشابهة، أوضح أن الحركة ستكون خفيفة بين خدمة المركز والحكومة المحلية. وهذا سيكون مفيداً في تقديم تقارب مناسب بين الخدمتين. إذا لم تواكب الشروط المحلية الشروط المركزية فإن الحكومة المحلية ستكون في وضع أضعف، وستستوعب، في الأساس، أولئك الذين فشلوا في تأهيل أنفسهم لدخول الخدمة المركزية. وعلى أي حال يجب أن تؤسس نواة جهاز خدمة الحكومة المحلية الجديدة من الخدمة المركزية القائمة أصلاً. ويبدو أنه لا مفر من أن يلتحق هؤلاء الموظفون المنقولون، بحقوقهم الحالية، بالحد الذي تتوافق فيه مع الخدمة المحلية، حتى إذا كان الموظفون الجدد سيلتحقون وفق شروط مختلفة. وإلى الآن لم يحدث شيء تجاه خلق هذا الجهاز. سأوضح في الفقرات التالية السمات الأساسية لقانون التعيين والتدريب والخدمة. ووضع التفاصيل ليس بالأمر السهل، لذا فبعد تحديد المبادىء أقترح تكوين لجنة صغيرة لمعالجة الجوانب الفنية.

٧٨ ـ في بلد ما زالت فيه فكرة خدمة الحكومة المحلية حديثة والسلطات المحلية نفسها تعوزها الخبرة، قد يكون مستحسناً للدولة (أي الحكومة المركزية) أن تشرف على السياسة العامة لبضع السنوات القادمة، وأقترح في حالة التعيين في الوظائف القيادية أن تلعب الحكومة المركزية دوراً في ذلك. وأن تضع الشروط العامة لخدمة كل الموظفين، وتقدّم المشروعات التدريبية، وتكون مسؤولة عن وضع فوائد ما بعد الخدمة، كواحد من الأهداف الرئيسة لخلق جهاز خدمة محلي منفصل. يجب أن تُعطى السلطات المحلية حق الرقابة على موظفيها، وعليه أقترح أن يكون التعيين المباشر من قبل السلطة هو القاعدة. ويجب أن تُكوّن لجنة قومية دائمة ممثلة للوزارة والسلطات المحلية مع ضابط من مصلحة الحكومة المحلية (سكرتير)، ويجب أن تقوم اللجنة بتطوير شروط الخدمة وتشارك في تعيين الضباط التنفيذيين وأمناء الخزينة لكي تعلن عن الوظيفة الشاغرة ثم تسلّم قائمة بأسماء المرشحين المناسبين للسلطة المحلية، معطية بذلك السلطة حق البت النهائي. وسيطّلع أي ضابط راغب في تغيير وظيفته على الإعلان ثم يقدّم طلبه للجنة حسب الوظيفة التي يرغب في إشغالها. وأقترح بالنسبة إلى الوظائف الأخرى أن يكون للسلطة المحلية سلطة التوظيف الكاملة. وبالنسبة لإعفاء الضباط القياديين الذين ذكرتهم، أقترح أن تكون سلطة الإعفاء من صلاحية السلطة المحلية لكنها قابلة للاستئناف أمام اللجنة. وسيحمي هذا الإجراء الضباط من إعفائهم، لأسباب سياسية أو وظيفية أو أخرى غير لائقة. وأتوقع أن تكون مثل هذه الاستئنافات نادرة وذلك لأن السماح للسلطات نفسها بأن تقوم

باختيار المرشحين سيجنّبها تعيين الأفراد غير المرغوب فيهم محلياً. سيكون مهماً إدخال المادة القانونية الموجودة في قانون الحكومة المحلية الإسكوتلندية لسنة ١٩٤٧ في التشريع السوداني، لأنها تقضي بتوافر أغلبية الثلثين لإصدار قرار بإعفاء شاغلي الوظائف القيادية. ويمكن أن تقوم اللجنة القومية بعدد من الخدمات كالبحث عن وظائف للقياديين أو مساعديهم الذين يرغبون في الانتقال لأسباب صحية أو أسباب أخرى ملحة.

في إطار واسع ستضع اللجنة رواتب الوظائف العليا وتطوّر الهيكلية للوظائف المساعدة. ستكون السلطات مسؤولة عن تعيين أي موظف في درجته الوظيفية المناسبة. كما ستكون الدرجات الوظيفية غالباً مشابهة لدرجات الخدمة المدنية المركزية. وسيكون من الخطأ أن نحاول بكل تعسّف أن نماثل بين فئات الرواتب في قطر توجد فيه تباينات واضحة في المناطق من ناحية الظروف الصحية والرفاهية. إضافة إلى ذلك فإذا كان هناك سلطة أكثر سخاء من الأخرى فيجب أن يعتبر هذا كحادث عارض وليس نتيجة غير مرغوب فيها تماماً للاستقلال المحلي.

٧٩ ـ تحدد السلطات المحلية أجور العمال الحرفيين وفق توجيه مناسب من الحكومة المركزية، أو وفق أية ترتيبات تعقب الاتفاق الجماعي الذي سيتطور فيما بعد بالنسبة إلى موظفي الحكومة المحلية. بالنسبة لأي من الاستثناءات التي يصدرها الحاكم العام في مجلسه ستكون السلطات المحلية في الوضع نفسه بالنسبة إلى الموظفين الآخرين وحسب قانون الموظفين والمستخدمين لسنة ١٩٤٨.

٨٠ ـ أقترح بالنسبة إلى تقديمات ما بعد الخدمة أن يكون هناك صندوق مركزي لكل السلطات المحلية على نمط مواصفات مجموعة الصناديق العامة في أميركا. وستتخذ الترتيبات للحفاظ على حقوق المعاش (التقاعد) في حالة النقل إلى أو من الخدمة المركزية. وستحفظ السجلات المركزية وسترسل السلطات المحلية الحسومات من الرواتب إلى الصندوق المركزي وتصرف مستحقاتها على الصندوق وفق قاعدة تأمينية. وسنحتاج إلى ترتيبات عند الوقوع في أي عجز تأميني ربما يبيّنه الصندوق عند إعادة التقييم. ويفترض أن يعالج مثل هذا العجز بزيادة مساهمات السلطة المحلية. مسألة تقديمات ما بعد الخدمة بصورة عامة هي مسألة فنية جداً وتحتاج إلى استفسارات تأمينية مطولة. لكن يجب أن يحسم عدد من الأمور الثانوية كرواتب الأرامل مثلاً. وقد قدّم اقتراح جدير بالثناء [في هذا الشأن] وهو يقضي بأن يعلّق الاستفسار التأميني، ويطوّر المشروع الموقت للحسومات من الرواتب ومساهمات السلطات المحلية.

٨١ ـ أنتقل الآن إلى تدريب ضباط الحكومة المحلية وسأتناول الضابط التنفيذي أولاً. يُقبل الذين يلتحقون في الخدمة [لهذه الوظيفة] من مصدرين: أولئك الذين بلغوا قمة سلم

التعليم العام ويبحثون عن وظيفة، وأولئك الذين عُيّنوا من قبل السلطات المحلية أو الحكومة المركزية في عمل مكتبي وأثبتوا أن لديهم القدرة على العمل كضباط تنفيذيين بعد إتمام دروس تدريبية. يجب أن يتم التدريب عن طريق مدرسة الإدارة التي يجب أن تكون لها صلة وثيقة بوزارة الحكومة المحلية. ويمكن أن يحضر موظفو الخدمة المركزية، والمحلية الجدد دروساً عامة في الفترة الأولى من دراستهم، ثم يقسّموا في ما بعد إلى قسمين: الذين التحقوا بالخدمة المركزية والذين التحقوا بالخدمة المحلية. ويجب أن يتلقّى أولئك الذين التحقوا بالخدمة المحلية دروساً مقارنة عن الحكومة المحلية، وعمل الحكومة المحلية في السودان، وقانون الحكومة المحلية السودانية وتطبيقاته. ويجب أن تشمل الدروس أيضاً العمل المكتبي، وسجلات الحكومة المحلية وحساباتها، والتركيز على دور الضابط التنفيذي في ظل نظام الحكومة المحلية. الهدف من ذلك أن نجعل الضابط مدركاً لاحتياجات الحكومة الجديدة، بعيداً عن النظرة الأبوية ومستقلاً عن نظام الحكم بواسطة مفتشي المراكز. وأتوقع بمرور الزمن أن يُعطى التدريب نفسه إلى أمناء خزينة السلطات المحلية.

إذا كان عملياً، أعتقد بإمكان أن يتابع جزءاً من الدروس في الخارج. وحرصنا يجب أن يوجه إلى المدة الزمنية [التي سيقضيها الدارس] في البلد الأجنبي، لأنها ليست مجرد دراسة فصلية للجوانب المثيرة في الحكومة المحلية بل هي جزء مكمل للدروس. ويجب أن تُعهد إدارة الدروس إلى شخص ملمّ بنظام الحكومة المحلية في البلد المضيف وظروف السودان، وعليه أن يفيدنا، بشكل دوري، عن خبرات الدارسين في ضوء الاحتياجات السودانية. بعد دقائق قليلة من التحدث مع الموظف، ودون تحديد مباشر للموضوع، يمكن أن ندرك إذا كان الدارس قد حصل على الفائدة المرجوة من هذه التجربة. مهما يكن فأنا توّاق إلى أن تقيّم مثل هذه الزيارات تقويماً نقدياً من قبل الطلاب لأنه من السهل ألا نرى الأخطاء عندما نختبر نظاماً أجنبياً هو في الأساس ممتاز. حقاً يمكن أن تكون الأخطاء، بكل سهولة، أخطاء في مبادىء الحكومة المحلية. وعلى سبيل المثال فإن الحكومة المحلية الإنجليزية، على الرغم من أنها واحدة من أحسن الحكومات في العالم، لديها جوانب غير إيجابية، مثل الاعتماد على ضريبة واحدة، والنزعة تجاه التماثل (uniformity)، والعوائق القانونية التي تمنع السلطات المحلية من اتخاذ أي عمل بخلاف الأعمال المفوّضة لأدائها. وتوجد إلى جانب ذلك السمات الممتازة المرتبطة بها وغير القابلة للانتقال (transplantation)، مثل الوضع المتميز الذي يحظى به كاتب المدينة (Town clerk) حيث يقوم في إنجلترا بالتنسيق الكافي على الرغم من أنه لا يملك أية سلطات رقابية رسمية على المصالح الأخرى.

الشيء المثالي لكل الطلاب هو أن يأخذوا جزءاً من تدريبهم في بلد أجنبي. وأنا متأكد أن مزايا دراسة الحكومة المحلية في الخارج ستجد تقديراً كاملاً من الطلاب السودانيين. والأموال التي تنفق في تدريب أشخاص مناسبين لوظائف قيادية في الحكومة المحلية ستنفق بطريقة جيدة. وبما أن الضباط التنفيذيين في السلطات المحلية سيكونون هم في الواقع خلفاء للمفتشين التنفيذيين على الرغم من وضعهم الدستوري، وليس هناك مبالغة في أن ندّعي أن مستقبل الإدارة المحلية يعتمد على قدرة هؤلاء الضباط أكثر من أن يعتمد على أي عنصر آخر. فإن كفاءة مفتشي المراكز في السودان معترف بها إجمالاً، إلا إذا أعقب ذلك تدهور في كفاءة الخدمات المحلية نتيجة لتعيين بعض وجهاء القطر ضباطاً تنفيذيين.

وقبل القيام بواجباتهم مع السلطة المحلية ربما يقضي المرشحون شهراً في مصلحة الحكومة المحلية.

٨٢ ـ فيما بعد سأتناول المصدر المباشر [لتعيين] الضباط التنفيذيين. العدد الكلي للضباط التنفيذيين المطلوب في المستقبل القريب يقدّر بخمسين ضابطاً. وآمل أن يكون أكثر من نصف العدد المقدّر من أولئك الضباط التنفيذيين الذين انتدبوا بصفة موقتة، لأن معظم هؤلاء لا يحتاج إلى تدريب إضافي، ولأنهم قد عيّنوا من قبل وينتظرون فقط إنشاء جهاز خدمة الحكومة المحلية لينتقلوا إليه ثم يتم الاستغناء عنهم في الحكومة المركزية. وهناك عدد من الضباط التنفيذيين لا يقوم بوظيفته، لكن بعد فترة تدريبية قصيرة يمكن أن يقوموا بأعباء الضباط التنفيذيين، وعلى وجه التحديد في السلطات [المحلية] الصغرى. وقد أكّد لي عدد من الضباط التنفيذيين أنهم سيرحّبون بهذه الفكرة. عليه، أقترح أن تنظّم الدروس التدريبية في الحال لمثل هؤلاء الضباط. وهذا أمر في غاية الأهمية لأن سرعة تطوير الحكومة المحلية في المستقبل القريب ستكون محكومة بتوفير الضباط التنفيذيين الأكفياء.

٨٣ ـ سُئلت: هل أن أية سلطة محلية ستحتاج إلى ضابط تنفيذي ذي تدريب عالٍ كما أوضحت أعلاه؟ وهل يمكن ألا يكون هناك جهاز منفصل يتكون، جزئياً، من الضباط التنفيذيين الذين يشغلون وظائف في المدن الصغيرة؟ هذه الحجة سيكون لها سندها القوي في حال وجود عدد كبير من السلطات المحلية الصغيرة ومحدودية في الموارد المالية. لكن أنا ضد الاقتراح حتى إذا كانت الحكومة تفضل مستويين من الحكومة [المحلية] مع عدد كبير من السلطات الصغيرة. الدور الذي سيؤديه الضابط التنفيذي مهم جداً، وعلى وجه الخصوص في المراحل الأولية من الحكومة المحلية، العدد الإجمالي المطلوب منهم قليل جداً، وسيكون من الغباء ألا يكون لدينا ضباط ذوو تدريب عالٍ. لكن أياً كانت هيكلية الحكومة المحلية، ستتباين السلطات المحلية تبايناً شديداً في الحجم والأهمية.

وسيكون هناك تباينات كبيرة في أي حال من الأحوال بالنسبة إلى وضع وظيفة الضابط التنفيذي، ويجب أن أتفاءل أنه بانقضاء الفترة الزمنية وحكمة ودراية جهاز اللجنة القومية والسلطات المحلية، يمكن أن يرقّى العاملون النشطون إلى الوظائف الأكثر أهمية.

هناك أيضاً مشكلة [انتداب] الضباط التنفيذيين إلى السلطات المساعدة: مجالس القرى ولجان المدن. ربما تُرفّع لجنة المدينة إلى المرحلة التي تسمح فيها لضابط كفي أن يعمل كاتباً كفياً (clerk). ولمثل هذه النقلة يجب أن يعطى درساً أولياً قصير الأجل. وآمل أن ينظم هذا الدرس في داخل الإقليم، وألا يكون فقط للكتبة (clerks) في السلطات المساعدة فقط، بل يتوقع أن يحضره أيضاً أفراد من جهاز الكتبة الأكثر عطاءً في السلطات المحلية الراشدة.

٨٤ ـ الفئة الثانية من الموظفين الذين يحتاج تدريبهم إلى كثير من الانتباه هم مراقبو الأشغال. ونتيجة تصرف غريب من الإدارة، منذ عام ١٩٣٩ لم يدرّب أي مهندس من القطاع المطلوب للعمل في الحكومة المحلية. لذا فهناك نقص في موظفي هذه الفئة. لقد ناقشت مطولاً هذا الوضع مع مصلحة الأشغال العامة، وهم غير متفائلين بتوافر هذه الفئة من الضباط في السنوات القليلة القادمة. أعتقد أن المدى الطويل للوظيفة واضح. ستعد الدولة عبر المدارس الفنية أشخاصاً أكفياء وستؤمن لهم تدريباً عملياً، وبعد ذلك سيكون هناك أشخاص جاهزون للتعيين عن طريق الدولة أو السلطات المحلية. وتعتقد مصلحة الأشغال العامة أن الوقت الذي يمكن أن تعين فيه السلطات المحلية مهندسين من خارج الهيئة لا يمكن التكهن به. وتعتقد المصلحة أنه حتى إذا تكفّلت السلطات المحلية بمعظم أعمال الإنشاء المحلية فإن مراقبي الأشغال من الفئة التي وصفتها، كأولئك المدربين على مستوى المدارس الفنية مثلاً سيكونون [غير] قادرين على أن يباشروا واجباتهم بطريقة مقنعة لعدد من السنوات. وكما هو الحال بالنسبة إلى الضباط التنفيذيين فكذلك هو بالنسبة إلى المهندسين، فإن تطوير الحكومة المحلية ينتظر تعيينهم. لذا أوصي بالبحث عن إمكانية وجود مصدر لتعيين مراقبي أشغال حتى لو كان متواضعاً. وربما يوجد بعضهم في سوق العمل، كما أشرت من قبل إلى التعيين الذي حدث مؤخراً في نيالا؛ وثانياً: دمج بعض الأشغال المحلية والمركزية لأن الدمج سيمكننا من تحويل بعض موظفي مصلحة الأشغال العامة إلى السلطات المحلية؛ وثالثاً: كإجراء موقت، يمكن وجود كتبة أجانب لوظائف الأشغال بالحكومة المركزية والاستغناء عن عدد قليل من موظفي مصلحة الأشغال العامة للعمل مع السلطات المحلية. والمسألة المهمة، أنه لا مفرّ من أن نتوقع أن تأخذ السلطات المحلية على عاتقها عبء الخدمات الخاصة بأعمال الإنشاء والصيانة حتى يتم تأهيلها بطريقة مرضية لكي تؤدي العمل بإتقان. وإنه غير مقنع أن يوكل الإشراف على العمل

الفني إلى الإداريين أو الكتبة أو العمد بالرغم من أنهم راغبون في ذلك.

٨٥ ـ تشمل مقترحاتي إلى الحكومة المحلية في السودان أن تتكفل السلطات المحلية بثلاث خدمات رئيسية: الشرطة، التعليم الأوّلي، والمستوصفات (dispensaires).

لا أرى صعوبة في استيعاب أفراد الشرطة، لأنه يمكن نقلهم إلى السلطات الجديدة بصورة كاملة وذلك مع مراعاة شروط مهماتهم التخصصية. وسيزيل هذا الإجراء اللبس حول إدخال قانون الخدمة الجديد وإعطاء الشرطة رواتب وحقوقاً أخرى أكثر توافقاً مع المهنة الحديثة. وسيعين الرقباء (commandants) من قبل السلطات المتخصصة (ad hoc authorities) لكن قائمة الأفراد التي يفترض أن تختار منها السلطات المتخصصة يجب أن تجاز من قبل الحكومة المركزية. وستُعين الرتب الأخرى من قبل السلطات المتخصصة، وربما يكون من المفيد إذا أعطيت الوظائف القيادية لقوة الشرطة المحلية والوظائف العليا لقوات الشرطة بصورة عامة.

٨٦ ـ جهاز الموظفين الثاني الذي يجب أن يؤخذ في الحسبان نقله إلى السلطات المحلية يتكون من خمسمائة معلم يعملون في المدارس الأوّلية، ويزداد عددهم بسرعة ولهم حقوق مهنية. إضافة إلى ذلك هناك عجز في توفّرهم، لذا فإن المدارس في المناطق النائية قد زُودت بمعلمين لأن الحكومة المحلية لديها سلطة التعيين في وظائف المعلمين عندما ترغب في ذلك. وجعل أية سلطة محلية هي التي توظّف سيجلب كمّاً هائلاً من الطلبات للعمل في بعض المناطق ولا يجلب شيئاً في مناطق أخرى. على الرغم من أن هذا جانب سيقوّمه الزمن إلا أنه هو العنصر المهيمن. وواضح أن حقوق المعلمين الحالية لا يمكن التدخل فيها.

ومتابعة للنقاش مع موظفي وزارة التعليم أقترح المشروع التالي: كل المعلمين الجدد يجب أن يعيّنوا من قبل السلطات المحلية وفق شروط تعيين مشابهة لشروط التعيين في الحكومة المركزية. ويمنح المعلمون الحاليون أو الذين هم في مرحلة التدرّب فرصة الانتقال إلى السلطات المحلية. ويمنحون شروط التعيين نفسه. بما في ذلك فوائد ما بعد الخدمة، أما الخدمة التعاقدية فستحدد من قبل السلطة المحلية التي لديها الحق في تقرير ذلك. إذا أعطي المعلمون حق الاستئناف إلى مجلس مركزي أو إقليم في حال الإعفاء، يعتقد بعض موظفي الوزارة [أن هذا مؤشر] لرغبة المعلمين في الانتقال، مفضلين بذلك الرقابة المباشرة للسلطة المحلية على الرقابة النائية التي مقرها الخرطوم. ويعتقدون أيضاً أن المعلمين في ظل الظروف الاقتصادية الحالية يميلون لأن يكونوا أقل ارتباطاً بضمان الدولة للتوظيف الدائم. وتعتقد الوزارة أيضاً أنه إذا أعطيت بعض الإغراءات، كالاختيار في تحويل القرض طويل الأجل، ربما يعجّل في عملية الانتقال، وعلى وجه التحديد إذا قدّمت إيجابيات

الانتقال ومساوئه بطريقة حاذقة. وفي كل دول العالم يرتاح المعلمون عند العمل مع السلطات المحلية، ولا يوجد سبب يبيّن أن سلطات التعليم المحلي في السودان ستعاني نقصاً بالموظفين.

ستعلن الوظائف العليا والقيادية الشاغرة بالطريقة نفسها التي اقترحتها [لتعيين] الضباط التنفيذيين في السلطات المحلية. وتسلم الطلبات إلى لجنة فرعية خاصة مكونة من أعضاء اللجنة المركزية. ثم ترسل اللجنة قائمة بأسماء المرشحين إلى السلطة التي ستقوم بالتعيين بعد فحص المرشح. وسيكون ضابط تعليم المديرية حاضراً عند إجراء الفحص لتقديم المشورة للسلطة المحلية.

ليس كل المعلمين الموجودين سيكونون راغبين في الانتقال. وحتى يستغنى عن أولئك الذين رفضوا الانتقال، سيكون هناك قطاعان من الموظفين يعملا جنباً إلى جنب: موظفو السلطات المحلية المباشرون، وأولئك المعينون من قبل الدولة لكنهم منتدبون إلى السلطات المحلية. على الرغم من أن هذا ليس الوضع الأمثل، لكنه لا يجلب تعقيدات خطيرة.

يجب أن ينظم مشروع رواتب السلطات المحلية لكي يسمح بالانتقال إلى الدولة، [بمعنى] أن المعلم المعيّن في السلطة المحلية يكون مؤهلاً لنقله إلى مدارس الدولة، مثلاً المدرسة الوسطى.

وستباشر السلطات المحلية التعليم الأوّلي تدريجياً وذلك عندما يثبت أن هيكلياتها الإدارية مناسبة. ومن ثم سيكون نقل المعلمين من الدولة إلى السلطات المحلية تدريجياً حتى لو اختارت أغلبية المعلمين الانتقال.

٨٧ ـ جهاز الموظفين الثالث المتأثر بالنقل هو جهاز موظفي المستوصفات. هم أقل عدداً من معلمي المدارس، لكن المشكلة، مع ذلك، واحدة. أقترح أن يتخذ الإجراء نفسه، كالتعيين المستقبلي والمباشر للحكومة المحلية، ويخيّر الموظفون الحاليون بين الانتقال أو البقاء كموظفي حكومة مركزية.

٨٨ ـ في ما يختص بموظفي السلطات المحلية، هناك أمران مختلفان وجديران بالتعليق: **الأول:** هو أن تشجع الحكومة الضباط التنفيذيين، وفيما بعد الضباط الآخرين، على أن يؤلّفوا جمعياتهم المهنية، حيث يستطيعون من خلالها أن يناقشوا المشكلات المشتركة. أنا متأكد أن وجود مثل هذه الجمعيات سيحسّن في سنوات قليلة الأداء الفني لإدارة الحكومة المحلية تحسناً ملحوظاً. أوصي بأن يسمح لمثل هذه الجمعيات أن تناقش الأمور الخاصة بالمصالح الشخصية للأعضاء كموظفين، وذلك عبر هيئة منفصلة على نسق اتحاد العاملين.

الثاني، يجب أن تؤسس مكتبة مركزية تضم المراجع الضرورية لاستعمال موظفي الحكومة المحلية في الخرطوم وعواصم المديريات. وهناك حاجة ماسّة لأدبيات الحكومة المحلية في أواسط أعضاء الجهاز الإداري. ولا يتوقّع لعدد من السنوات أن يصبح لضباط الحكومات المحلية في السودان مجلة أسبوعية أو شهرية متخصصة تبحث في شؤون الحكومة المحلية.

١١ ـ المـاليـة

يتطلع السكرتير المالي إلى الوقت الذي سيكون فيه للبلديات ومجالس المدن شخصية اعتبارية مع سلطة تمكنها من أن تحوز الموجودات والمنقولات وتتصرّف فيها، وتحصّل الرسوم وتعطي القروض، وتدير شؤونها المالية بصورة عامة، ثم تخضع إلى الحد الأدنى من التدخل والرقابة المركزيين.

من مذكرة السكرتير المالي

(FDK. 22-1 of 29. 9. 42)

١ ــ تمهيد

٨٩ ـ سبق أن أوضحت في هذا التقرير الحاجة إلى مدخل موحّد للسياسة العامة وإلى مصلحة مركزية واحدة للرقابة على السلطات المحلية (فقرة ٨). في الوقت الحاضر لا ينال اقتراح مصلحة مركزية واحدة على موافقة الحكومة المركزية المطلقة، لكن مجرد أن يقفز التطبيق نقطة واحدة فوق الحد الأدنى فإن هذا يعني في عالم المال وجود عواقب خطيرة. بما أن الجانب المالي للمشكلة قد بقي من دون حل، نشأ اعتقاد خطير ولكنه طبيعي، يقضي بأن مالية الحكومة المحلية سيعاد تنظيمها وسيتم التوصل إلى توازن مثالي بين السلطات المحلية والحكومة المركزية. ويبدو الآن أن الجانب الوحيد للحكومة المحلية الذي لم يتبلور في شكله النهائي هو العلاقة المالية بين الحكومة المحلية والحكومة المركزية. يعتقد المركز أن السلطات المحلية تطمح إلى أكثر من المطلوب، بينما تعتقد السلطات المحلية نفسها أن وارداتها قد نهبت. ومن خلال تنقلي داخل السودان اغتنمت كل فرصة لأوضح أن أصول وفروع الإصلاح في الإدارة المحلية يجب أن يصاحبا قيام الحكم الذاتي، لكن هناك انطباعاً عاماً بأن العلاقة المالية لا يمكن التوصل في شأنها إلى اتفاق.

٢ ــ الضرائب المحلية الأساسية:

٩٠ ـ النتيجة الحتمية لتكليف السلطات المحلية المستقلة بواجبات محددة هي أن نضع

تحصيل الضرائب وجبايتها تحت تصرفها. وإذا موّلت السلطات المحلية عن طريق العون المالي الحكومي، فإن الشخص الذي يقرر قيمة البنود المالية المتوافرة يجب أن يكون حاكم المنطقة، وهذا يعني أنه لا يوجد حكم ذاتي ينال تأييد الراغبين في الحكومة المحلية في السودان، وعلى وجه الخصوص أعضاء المجالس المحلية الذين هم أكثر حيوية. ويمكن أن تعرف صحة الفرضية بمقارنة مجلس منطقة القضارف بالسلطات المحلية الريفية الأخرى. وقد اتفقت الدولة في القضارف مع السلطة المحلية على أن تترك للسلطة المحلية الجزء المتبقّي من جباية الضرائب. الجو العام هناك أن أعضاء السلطة المحلية هم سادة أرضهم، فإنها تجربة لا تنسى لأي فرد قضى أقل من ثلاثة أشهر مع السلطات التي تعتبر نفسها مستعبدة مالياً بواسطة الدولة.

وقد دافعت عن رقابة السلطات المحلية على التعليم الأوّلي والمستوصفات وبطريقة غير مباشرة عن الشرطة (فقرة ٤٢، ٤٥ و٥٥ ـ ٦٣). وهذه المقترحات نفسها لا تزيد مصاريف القطر لأنها في الواقع هي انتقال عمل من سلطة حكومية إلى أخرى. ولم تكن المقترحات لمدّ صلاحيات السلطات المحلية في اتجاهات أخرى تشتمل على عبء مالي ثقيل، كما أوضحت من قبل في الجزء الخاص بصلاحيات الحكومة المحلية وواجباتها (فقرات ٣٩ ـ ٥٤). ومن ثم فإن تقريري هذا لا يقدّم حلولاً أساسية للحكومة. وكجزء من سؤال خاص بالمبادىء مثلاً، فإن الجهاز المستقل يجب أن يكون لديه ضرائبه الخاصة. الاستيضاحات المالية التي أقدّمها هي أمور متتابعة منطقية ومهمة ومعقدة إلا أنها ثانوية.

القاعدة المثلى لتقسيم الضرائب بين الحكومتين المركزية والمحلية هي ألاّ ندع السلطات المحلية تحصل على ضريبة واحدة فقط أو ضرائب مقيدة، بحجة أنه لا يمكن أداء أي نشاطات إضافية دون مساعدة من الحكومة المركزية. وهذا هو السبب الذي جعل السلطات المحلية الإنجليزية التي تجبي ضريبة واحدة تنظر بحسد لسلسلة الضرائب الموجودة في المدن الألمانية والأميركية.

٩١ ـ كيف تُسلح السلطات المحلية في السودان بضرائب دخل كاملة متنوعة؟ سأتناول أولاً الضرائب الرئيسة: الرسوم في المدن والضرائب المباشرة في الأرياف. ستُناقش الضرائب الملحقة والأنواع الأخرى من الإيرادات في الفقرات (٩٣ ـ ٩٥)، وسينظر في كيفية فرض الضرائب على الممتلكات في الفقرات (١١٦ ـ ١٢٠). في المناطق الحضرية تجبي السلطات المحلية الرسوم المفروضة على أغراض الممتلكات، إلا أنها لم تكن حرة في أن تحدد قيمة الضريبة لأنها تحتاج إلى تفويض من الحاكم العام برفع النسبة المئوية. وتجبي الدولة أيضاً ضريبة على المنازل تعرف بمقتطعات المنازل (العوائد)

(House Tax) وهي معقّدة للوضع. وليس مقنعاً تغذية كل من الدولة والسلطة المحلية بالمصدر [الضريبي] نفسه. عليه أوصي بأن تُلغى عوائد المنازل ويترك للسلطات المحلية الحق في جباية الضرائب على الممتلكات.

٩٢ ـ يجعل الاختلاف في الظروف الطبيعية والمناخية والتباين الناتج من سبل كسب العيش، نمط الضريبة في المناطق الريفية معقداً. أما الضريبة على الممتلكات فتقع خارج إطار المشكلة لأنها ستتبلور في مجرد عائد ضئيل من الإيرادات. ويوضح الملحق رقم (٦) الذي قُدّم إليّ عن طريق مصلحة المالية، السلسلة الكاملة للضرائب المباشرة الموجودة، وهي تتكوّن من العوائد الضريبية المحلية المحصّلة في المناطق الريفية.

وتحصّل هذه الضرائب، التي تعتبر بصورة عامة ضرائب على المحصولات أو الماشية أو أي ضرائب شخصية أخرى، بواسطة الدولة عن طريق جهاز السلطات الأهلية. وعادة توضع الضريبة كنسبة مئوية من قيمة رأسمال الحيوان، أو النسبة المئوية من القيمة السنوية للمحصول مثلاً. وفي ظلّ قانون الضرائب المحلية يسمح بتحصيل النسبة المئوية من هذه النسب وهي تسمّى العائد المحلي. ولا تحصّل العوائد المحلية منفصلة، ومن الصعب أن يوضح لدافع الضريبة إلى أي جهة ستذهب الضرائب التي يدفعها. وتغطي الضرائب الملحقة فقط جزءاً من متطلبات السلطات المحلية في المناطق الريفية، كما أوضحت في الفقرات التي تصف الحكومة المحلية في السودان. وتعيد الحكومة المركزية بطريقة أو بأخرى جزءاً مقدّراً من عوائد الضرائب المباشرة إلى السلطات المحلية (فقرة ٦). نحتاج حقاً إلى التبسيط.

أوصي بأن يُلغى نظام الضرائب الملحقة وأن تعطى الضرائب المباشرة إلى السلطات المحلية، لكن يجب أن يتم ذلك بعد أن تستغل المنطقة كل الضرائب وتدفع القيمة غير المستغلة إلى الحكومة المركزية. ويجب أن يحدد نصيب الدولة منذ البداية بطريقة إفرادية مع كل سلطة بواسطة السكرتير المالي. كما هو الحال في القضارف، يمكن أن يوافق السكرتير المالي على أن يضع مساهمة إجمالية لفترة ثلاث سنوات مثلاً، لكنها تكون خاضعة للتعديل إذا تباينت واجبات السلطة المحلية. أو يمكن أن يكون نصيب الحكومة المحلية في شكل نسبة مئوية من العائد، وبالطريقة نفسها تكون النسبة المئوية خاضعة للتعديل إذا تغيرت واجبات السلطة المحلية. لكن الطريقة الثانية تعني أن يجيز السكرتير المالي معياراً يُستعمل في تحصيل الضرائب، أو معياراً آخر يُعد لتحديد نصيب الحكومة المركزية، [وهذا المعيار] يتباين مع معيار ضريبة السلطة المحلية الذي يحدّد من وقت إلى آخر. كما أنني متطلع لأن تعطى السلطات المحلية الحد الأعلى من الحرية، وأفضّل نظام المساهمة الإجمالية. كما هو الحال في القضارف، فإن الرأي العام يرى أنه إذا أعطيت

السلطات المحلية الفائدة الأساسية من الضرائب فيجب أن يرفع العائد الضريبي عن طريق تقدير أكثر دقة وتحصيل أكثر يقظة.

توجد بعض المصاعب في تحويل الضرائب المباشرة إلى السلطات الريفية، كما هو الحال بالنسبة إلى أية محاولة للتعامل بطريقة شاملة مع ظروف القطر المتباينة. وتدرّ بعض الضرائب المباشرة دخلاً ثابتاً من سنة إلى أخرى، وبعضها يتأثر بتباين الفصول المناخية. في أي مكان تتخذ الضرائب المباشرة أشكالاً متعددة، يُحدث التباين في الضريبة الواحدة تباينات في الضريبة الأخرى. لكن في أي مكان يكون الاعتماد على ضريبة مباشرة واحدة، أو يكون اقتصاد المنطقة تحت رحمة الظروف المناخية التي تتغير من فصل إلى آخر، كما هو الحال في الحزام المطري، فإن هذه العناصر البديلة لا تعمل. والسلطات المحلية التي تتعرض ضرائبها لتباينات غير محسوبة يجب أن يكون لديها حساب ضمان أو تسوية تحدد قيمته بواسطة السكرتير المالي. وتبيّن الحسابات التي أعددتها وناقشتها مع مصلحة المالية أن في الحالات الشاذة مثل شندي يجب أن تكون تسوية الضمان أقل من متوسط طويل المدى للإيرادات السنوية، لكن عدداً قليلاً من السلطات سيحتاج إلى ميزانية تقدر بـثلث أو نصف الإيراد السنوي. ويظهر من النظرة الأولى أن يصعب أن يسمح لأية سلطة محلية أن تحافظ على اعتدال ميزان مدفوعاتها. لكن لا يوجد هناك اعتراض حقيقي لأن فائض الميزانية يمكن أن يستثمر عن طريق حساب الادخار بمكتب البريد وأن يمركز ولا يكون مجمداً في مناطق مختلفة.

ويبقى هناك وضع شاذ آخر يجب مناقشته: في مناطق زراعة القطن، الدولة هي مشارك على قدر كبير في المشروعات الزراعية. فلا توجد هناك ضريبة منفصلة، حيث يُضمن نصيب الدولة في الأرباح الضريبية. وسيظل هذا الوضع قائماً إذا لم يكن لدى السلطات المحلية صلاحية فرض ضرائب مباشرة. وعندما يعترف بهذا الادعاء يظهر الوضع الشاذ، لأن السلطة المحلية ستكون غنية إذا كان الإنتاج الرئيس في المنطقة المعنية هو الذرة أو محصول آخر خاضع للضريبة المباشرة، ويكون لها إيراد ضريبي ضئيل إذا كان الإنتاج المحلي هو القطن. ويجب أن تكون أكثر المظاهر الضريبية إثارة في أفريقيا هي منطقة الجزيرة، منطقة زراعية غنية، حيث تقرر السلطات المحلية ميزانياتها حسب عوائد رخص المريسّة [(نوع من الخمور البلدية)]. وإذا حُولت الضرائب المباشرة في بعض المناطق إلى السلطات المحلية يجب أن تحول الحكومة إلى السلطات المحلية في الجزيرة والمناطق المشابهة جزءاً من الأرباح مقابل الضرائب المباشرة، أو في المقابل، تتخلى عن مطالبتها ببعض الأرباح وتسمح للسلطات المحلية أن تضع ضريبة مباشرة. أنا أفضّل الطريقة الثانية لأنها ستضع السلطات المحلية في وضع السلطات المحلية المشابهة في أجزاء القطر

الأخرى، وستتركها تأخذ بزمام المبادرة. ولا يعوق تبنّي هذه القاعدة بعض الترتيبات التي يمكن عن طريقها أن يتم تحصيل الضريبة للسلطات المحلية في الوقت الذي تُدفع فيه الأرباح.

٣ ــ الضرائب الإضافية ورسوم الخدمات:

٩٣ ـ سأتناول الآن الضرائب الملحقة وضرائب الدخل غير المتوقع. الضريبة الوحيدة المعترف بها في المناطق الحضرية هي رسوم الممتلكات. ومن ضمن الضرائب والإيرادات التي يمكن أن تُطوّر:

ضريبة الملاهي:

يسمح عدد من البلدان مثل ألمانيا، للسلطات المحلية أن تجبي ضرائب من الملاهي، وهي ضرائب جديدة على السودان. بحثت السلطات المحلية الكبيرة الوسائل المتاحة التي تساعدها على وضع ضريبة على الملاهي. يتم تحصيل ضريبة الملاهي بسهولة ولا يسبب عناءً إذا حصر في حيّز معقول. ولا أرى اعتراضاً أساسياً على مثل هذه الضريبة.

ضرائب الخمور والمشروبات الروحية:

اقتُرح حديثاً، من قبل السلطات المحلية الكبيرة فرض ضرائب على بيع الخمور والمشروبات الروحية. وهذه الضرائب ما زالت تحصّل عند بيع التجزئة وبقيمة متواضعة. إن ضرائب مبيعات هذا الصنف [من الأوعية الضريبية] الهامة في البلدان الأخرى ولا يوجد هناك اعتراض مالي وإداري يذكر على تحصيلها.

ضرائب أخرى:

ضرائب رأسمال المال والأجور والمبيعات التي تجبيها السلطات المحلية في أماكن أخرى لا تتماشى مع الوضع في السودان، وذلك لصعوبة التحصيل. الأوعية الضريبية الأخرى، مثل الدراجات أو الضرائب على الإنتاج المحلي، لا يوجد شك في أنها ستحدد من قبل السلطات المحلية. مثل هذه الطلبات يجب أن ينظر فيها بإمعان. ويوجد هناك الكثير الذي يمكن أن يقال بالنسبة إلى أولئك الذين يدافعون عن النظام الضريبي الذي يطبق بصورة هشة في عدد من المناطق.

رخص العربات (motor licenes)

رخص العربات، هي الضريبة الحالية التي تتطلع السلطات المحلية إلى أن تحصل عليها أو تشارك الحكومة المركزية فيها. والحجة المستعملة هي أن عدد العربات عندما يصبح في

أية مدينة، مشابهاً لما هو عليه في الخرطوم، فسيؤدي إلى زيادة حتمية في مصاريف الطرق. الحجة موضوعية. علاوة على ذلك فإن وجود الطرق نادر في عدد من المدن السودانية ويمكن تحسينها بإيرادات بسيطة من هذا النوع، ويجب أن تتخذ خطوة إلى الأمام [في هذا الشأن]. وسيزداد حتماً عدد العربات في القطر وفي يوم ما سيصبح غياب الطرق عائقاً أساسياً.

وستظل الحكومة المركزية، من جانب آخر، مسؤولة عن طرق الشاحنات ويمكن أن ترفع دعوى مماثلة لكي تحصل على نصيب من عائد هذه الضريبة. ومن مساوىء هذه الضريبة، كضريبة محلية، أن عائدها غير متساوٍ في مناطق مختلفة.

أنا أعتقد أن نظام إعانات الطرق التدريجي، الذي ينص على مساعدة خاصة لتشييد الطرق المختلفة، ربما يكون أكثر موضوعية.

٩٤ ـ رسوم الخدمات:

تشمل بعض خدمات السلطات المحلية التي تقدّم إلى المواطنين، بصورة عامة الطرق، والمتنزهات، والوقاية من الأمراض، وما شابه ذلك. وسيكون من غير العملي أن نفرض رسوماً على هذه الخدمات. ويجب أن يكون هناك خدمات أخرى تغطي رسوم التكلفة، مثل: الأسواق، المسالخ، الكهرباء، المياه، المواصلات، والخدمات التجارية الأخرى. بالنسبة إلى مثل هذه الخدمات، فهي ليست محصورة لتغطي المصروفات فقط بل يمكن أن تحدث ربحاً يستغل في تخفيف عبء الضرائب المحلية.

وتنحصر الخدمات الباقية في قطاع وسيط ـ وهي خدمات تقدّم للأفراد أو العقارات بصفة فردية وفي ظروف يمكن أن تقدّر فيها الفوائد بصفة تقريبية. وتجد في هذا القطاع خدمات الوقاية الصحية، وطمر النفايات، والتعليم، والخدمات الصحية الفردية. هل يجب أن توضع رسوم على مثل هذه الخدمات على الرغم من أن تلك الرسوم ستكون غير كافية لتغطية القيمة الكلية؟ التعليم الخاص وخدمات الصحة هي مجانية أو خاضعة لرسوم بسيطة أو صورية، وسيكون الاتجاه في أغلب الظن أن توضع الكلفة أكثر فأكثر على البنود العامة وعلى وجه التحديد عندما تنمو وسائل التعليم والصحة وتصل إلى أكبر قطاع من السكان.

ويجب أن تعامل الخدمات الوقائية بطريقة مختلفة: إذ تفرض عليها رسوم في العادة، ليست وفق قاعدة تغطية التكلفة، وهذا وضع يخالف ما هو عليه الحال في عدد من المدن الأفريقية، حيث صُممت خدمة الصحة لكي تغطي على أقل تقدير نفقاتها دون عون خارجي. أنا أقترح أن تراجع السلطات المحلية السودانية رسومها [على مثل هذه الخدمات]. وعلى النسق ذاته بالنسبة إلى مياه الصرف الصحي التي هي في أغلب الظن ستغطى أولاً بمصاريف بعض المباني، ويجب أن يكون هناك رسم محدد على المباني

التي تقدّم إليها الخدمة. هذا أيضاً يتوافق مع التجربة العملية في أي مكان آخر. وفي العادة تجبى مثل هذه الضرائب من مالك العقار مع حقه في أن يستردها من مستغل العقار. يجب التمييز بين خدمات الصحة العامة (مثلاً: طمر الغائط البشري) وطمر النفايات. وعندما تزال النفايات من المباني الخاصة ينبغي أن تفرض عليها رسوم منفصلة بالطريقة نفسها التي فرضت على خدمات الصحة العامة.

السودان ليس قطراً ثرياً وريع الضرائب الأساسية فيه محدود. وفي بعض الأحيان فإن الطريقة الوحيدة لتقديم خدمة معينة هي أن تفرض رسوم على مصادر الدخل الطارئة. بخلاف الدول الغنية، لا يتحمل السودان أن تكون كل الخدمات العامة مجانية. ويجب ألا يُحرم المجتمع نفسه من الخدمة، لأنه لا يستطيع أن يخضع بصورة إجمالية إلى الضرائب المحلية أو المركزية.

٩٥ ـ إيرادات الرخص:

إن البحث عن طرق لتحسين الإيرادات بزيادة الرسوم على الرخص الصادرة هو نتيجة حتمية لوضع السلطة المحلية التي تجد نفسها في ضائقة مالية. لغاية الآن هذه ظاهرة صحية في [إدارة الشؤون المحلية] وفق عدد من السبل، إذ إنها تجبر السلطات المحلية على أن تكون متيقظة في بحثها عن مصادر إيراد أخرى، وإذا كان الدخل الطارىء يمكن أن يوظف في تقديم الخدمات فيجب ألا يبعد جزئياً. لكن هناك خطورة في التوجه إذا طبّق على رسوم الرخص. ويجب ألا تتعرض هذه الرسوم إلى إعادة نظر دائمة. بل يجب أن تحدّد لتغطية النفقات الإدارية لمنح الرخصة، وأي عنصر ضريبي تودّ السلطات المحلية أن تضيفه. لذا فإن الرسم يجب أن يظل ثابتاً إلا إذا كان هناك تبدل في قيمة العملة المالية أو رغبة معينة في زيادة العنصر الضريبي الخاص بالرسم. وبصورة عامة ينبغي أن يكون لدى السلطات المحلية إيراد من كل الرخص الصادرة في مناطقها. (لقد ناقشت رخص العربات بطريقة منفصلة في مكان سابق).

٤ ــ إعانات الحكومة للسلطات المحلية:

٩٦ ـ سيكون أي نظام ضريبة محلية عاجلاً أو آجلاً مدعوماً بإعانات حكومية وذلك لأسباب ثلاثة:

أولاً: عدم التساوي في توزيع المصادر المحلية. في أي مكان يكون التباين بين المناطق واضحاً كما هو الحال في السودان، فإن الاختلاف في الدخل المحلي سيكون كبيراً وثابتاً، ويتوقع أن تكون المتطلبات أكبر في جنوب السودان مثلاً، حيث تعتمد بعض السلطات المحلية إلى حد كبير على الدعم المركزي. على الرغم من ذلك فإن هدف

السياسة المالية هو أن تحصر الحالات التي تحتاج إلى إعانات في حدها الأدنى.

ثانياً: إن عدداً من الخدمات المقدمة عن طريق السلطات المحلية لم تكن خدمات محلية صرفة، بل إن للدولة مصلحة في تأمين كفاءتها، مثل خدمات التعليم، والصحة العامة والشرطة. من ثم يجب أن يوزع جزء من تكلفة هذه الخدمات على القطر كله.

ثالثاً: إن إعانات الحكومة مريحة وطريقة فاعلة للسيطرة على السلطات المحلية التي تخضع طائعة لقبضة الخزينة المركزية، ولا توجد حكومة مركزية يمكن أن تتجاهل هذه الأداة في الرقابة. ويجري النقاش عادة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية حول رغبة موظفي الدولة في أن يجبروا السلطات المحلية على أن تكون أكثر اعتماداً، مالياً، على السلطات المركزية، والرغبة المضادة للسلطات المحلية في أن تكون، قدر الإمكان، أقل ارتباطاً بالحكومة المركزية.

٩٧ ـ تتكوّن إعانات الحكومة الحالية للسلطات المحلية في السودان من [المبالغ التي تدفع لتغطية]: كل أو بعض رواتب الموظفين المحليين، إعانات التعليم الأوّلي، وتوزيع عائد الضرائب المباشرة في المناطق الريفية بين المركز والسلطات المحلية بطريقة تمكن السلطات المحلية من دفع مصاريفها. بالإضافة إلى ذلك تساعد الحكومة المركزية السلطات المحلية من وقت إلى آخر بمنحها مباني [حكومية] تشغلها مجاناً، وتمويل ميزانيات الأشغال، وإعطاء الهبات. من ثم يجب أن يؤسس نظام أوسع للإعانات، وذلك مراعاة لامتداد نشاطات السلطات المحلية وتكليفها بعدد من مسؤوليات الخدمات شبه القومية. في هذه المرحلة يمكن فقط إعداد المشروعات الأولية، وأي عمل يتم في السنوات القادمة سيكون إلى حد كبير ذا صبغة تجريبية. وسيكون من الخطأ أن نتوقع وجود صيغة إعانة للتطبيق الشامل خلال الفترة الانتقالية وذلك عندما تكون السلطات المحلية، بصفة إفرادية، مطالبة بواجبات جديدة في إطار تدريجي. وحتى إذا كانت التغييرات ستجرى في وقت واحد في كل أجزاء القطر، فإن شحّ المعلومات الموثوق بها في مثل هذه الموضوعات، كالسكان وبيانات التكلفة المصحوبة بالقاعدة المتنوعة للضرائب في المناطق الريفية، سيعرقل وضع قواعد ذات شرعية عامة.

كل الذي يمكن القيام به الآن هو أن نوضح المبادىء العامة التي ستساعد السكريتير المالي في التعامل مع السلطات المحلية، منفردة في الفترة الانتقالية. وفي الوقت الذي تُوظف فيه التعديلات، التي أوضحت في هذا التقرير بصورة كاملة، فإن كل المسألة يجب أن يعاد تقييمها في ضوء المعلومات الجديدة التي ستكون متاحة.

بالنسبة إلى الحاجة الأساسية في المعاملة السخية من قبل الحكومة المركزية في المراحل الأولية فقد سبق أن تحدثتُ عنها. لكي نحدد مدى القدرة في الاعتماد على العون

المركزي، يجب أن يكون الهدف الموضوعي للخزينة المركزية مرتبطاً بالواقع، حيث إن المفاوضات مع السلطات المحلية لم تكن مساومة بين ندّين، بل هي بين طرف مطلق اليد وآخر ضعيف نسبياً، وسياسة الحكومة هي أن تطوّره وترعاه.

وضع الإعانات بصيغة يفترض أن تؤخد فيها قدرة المنطقة على مصاريفها، أو على جزئيات تكلفة الخدمات (مثلاً: تكلفة الحصول على مقعد دراسي)، أمر لا مفر منه لبضع سنوات. ويجب فيما بعد أن تفحص إمكانيات [هذه الصيغة] إذا كانت هناك محاسن لمثل هذه الإعانات. لكن المهم أن البلد الذي قدّم صيغة الإعانات ـ إنجلترا ـ غالباً ما يكون لديه صيغة جاهزة يقدمها، ويمكن تطبيقها على المدينة والريف على حد سواء ـ وهي قيمة نسبية لممتلكات كل فرد من السكان.

٩٨ ـ يمكن أن يقسم التوزيع القديم للخدمات المحلية إلى ثلاث فئات: ١ ـ الخدمات المحلية الصرفة؛ ٢ ـ الخدمات شبه المحلية والقومية؛ ٣ ـ الخدمات القومية الصرفة. تأتي تحت الفئة الأولى: الأسواق، المتنزهات، الصرف الصحي وما شابه ذلك؛ وتحت الفئة الثانية: الزراعة، التعليم، الصحة والشرطة؛ وتحت الفئة الأخيرة تلك التي أشرت إليها في مكان آخر من التقرير، كالخدمات التي تؤدى بالتوكيل. ويجب أن تدفع نفقات الفئة الأولى بصورة كاملة من البنود المحلية، وتوزّع نفقات الفئة الثانية، وتتحمل الحكومة نفقات الفئة الثالثة.

يفترض أن يوجد نظام مزدوج للإعانات يغطي، أولاً: نفقات خدمات الفئة الثانية، تلك الخدمات التي يجب أن تكون مشاركةً بين المركز والمحليات، ثانياً: يقابل الوضع الخاص لتلك السلطات التي لم تكن قادرة على دفع مصروفاتها وذلك بخلاف الإعانات المخصصة لخدمات معينة.

٩٩ ـ يجب أن يتكوّن الجزء الأول من هذا النظام المزدوج من سلسلة الإعانات ذات النسب المئوية لتغطية: رواتب الموظفين الرئيسيين، والزراعة، والتعليم، والصحة، والطرق، وخدمات الشرطة. ومن إيجابيات الإعانات ذات النسب المئوية:

أ ـ أنها بسيطة وسهلة الاستيعاب.

ب ـ تعكس أن واقع الخدمات التي تطبق عليها هي مشاركة بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية.

جـ ـ تشجع السلطات المحلية بحجة أن الجزء الوحيد من المصاريف الإضافية الذي يقع على البنود المحلية سيستغل في نشاط [محلي].

د ـ تساعد في الرقابة المركزية وتمكّن الدولة، عن طريق سيطرتها على الإعانات، من أن

تعبّر عن رفضها لأي مشروع لا يتوافق مع سياستها المركزية.

هـ ـ تعرف السلطة المحلية مسبقاً بقيمة الإعانة التي ستحصل عليها.

و ـ الإعانة هي استجابة سريعة لزيادة في المصروفات المحلية. ولا توجد فترة زمنية بين العبء المحلي المتزايد وتعديل حجم الإعانة.

ز ـ تستند الإعانة إلى حقيقة سهلة ومحددة، هي المصاريف الحقيقية.

مساوىء الإعانات ذات النسب المئوية هي:

أ ـ بما أن السلطة المحلية حالياً ملزمة بأن تغطي نسبة من المصروفات، فإن نظام الهبات ذات النسب المئوية سيشجّع على التبذير.

ب ـ يشجع الحكومة المركزية على أن تتدخل بقوة في تفاصيل الإدارة وتطلّع على أي حساب مصرفي مهما كان صغيراً.

جـ ـ بما أن النفقات العامة للحكومة المركزية، في كل سنة، محكومة إلى حد كبير، بميزانيات السلطات المحلية، فإن [نظام الإعانات] يؤدي إلى وضع العراقيل في طريق الحكومة المركزية عند وضع الموازنة.

هذه هي المساوىء الأساسية، وعندما يأتي الوقت المناسب الذي يمكن أن نضع الإعانات في صيغة أكثر ثباتاً يجب ألا نتجاهل الصغيرة والكبيرة منها. وتقترح تجارب الدول الأخرى أن توزع أجزاء من الإعانات وفق نسب مئوية.

١٠٠ ـ على الرغم من كثرة ما كتب عن الموضوع إلا أنه لم تحدد أية مبادىء يمكن أن تستند إليها النسب المئوية التي يجب أن تطبق على الخدمات المختلفة. وإن القاعدة التوجيهية الوحيدة هي أن الدولة كلما كان لها مصلحة أكثر في الخدمة يجب أن تكون النسبة المئوية للإعانة أعلى. وفي الواقع فإن النسب المئوية توضع وفق أوضاع مصلحية.

لعمل حسابات علمية لمعرفة الجانب العملي في مقترحاتي الخاصة بنقل الخدمات، وضعت ٥٠٪ لكل الخدمات، مع زيادة ٢٥٪ للشرطة في الخرطوم وأم درمان والخرطوم بحري لأن لدى الحكومة المركزية مسؤولية خاصة في تلك المراكز الحيوية [كما هو الحال] في عواصم المديريات ومدينة بورتسودان[٢٠].

يجب أن تدفع الإعانات ذات النسب المئوية وفق أبسط القواعد الممكنة. وكل الإجراءات التي يجب أن تكون ضرورية [لتحديد إعانات النسب المئوية] هي الموافقة على التوجه العام للتنمية، والموافقة السنوية على القيمة القصوى التي يجب أن تنفق على حساب الدفعات خلال السنة، ثم المدفوع النهائي عندما تُسلم حسابات السلطة المحلية وتدقق. ويجب أن يجتمع المدققون الموفدون من قبل وزارة الحكومة المحلية للكشف على

الحسابات وكل المعلومات الخاصة بتسوية الموضوع. ومن ثم لا يكون من الضروري إجراء الكشف المستقل بواسطة المصالح الفنية.

١٠١ ـ الجزء الثاني لنظام الإعانات المزدوج، والخاص بتجاوز الفارق بين الدخل والمصاريف في المناطق الفقيرة هو الجزء المقابل لتحديد القيمة التي يجب أن تُسلّم إلى خزينة الدولة بالنسبة إلى تلك الحالات التي يكون فيها الوضع مخالفاً ـ مثلاً ، أن تكلف السلطة المحلية بتحصيل الضرائب المباشرة وفق بنود دخل أكثر مما تحتاج إليه في الوقت الحاضر. مثل هذه الحالات نادرة. وسيحتاج السكرتير المالي إلى أن يضع الحاجة الفردية لأية سلطة محلية في ضوء وضعها المالي. ولا توجد صيغة محددة للجميع.

بالإضافة إلى الإعانات الدورية فإن الحكومة المركزية لا تنفي أنها ستجد أنه من المحتم إقرار إعانات كبيرة من وقت إلى آخر، وذلك لكي تغطي نفقات بعض الحالات، مثل محاربة الفقر وشق الطرق وتشييد المباني.

٥ ـ تأثير المقترحات في مالية السلطات المحلية:

١٠٢ ـ ناقشت مع مصلحة المالية التأثير المشترك لمقترحاتي في ما يختصّ بنقل العمل من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية، وتوسيع الخدمات، وإصلاح نظام الضرائب المحلية، وتأسيس نظام الإعانات ذات النسب المئوية. ولو كانت المعلومات أكثر وضوحاً، لكان من الممكن للملاحق أن تشمل التسويات المبيّنة للوضع المالي النهائي حيث توجد كل التوصيات التي تبنّيتها. وبمثل هذه الوسائل، كما هو الحال بالنسبة إلى التجميع المكثف للتكلفة الجزئية المقدرة والأدوات المماثلة، فقد أضحى ممكناً تجميع المعلومات التي يمكن أن يؤسس عليها حكم بالرغم من أنها معلومات غير كافية.

١٠٣ ـ تبيّن الحسابات العامة أن الإصلاحات المالية المقترحة تتوافق على نحو مرضٍ مع الإصلاحات الإدارية المقترحة. وإذا أعطيت المناطق الريفية الضرائب المباشرة فسيكون لديها بنود مالية مريحة لتقابل مسؤولياتها الإضافية. وبعد فترة سيكون معظمها قادراً على أن يقدم مساهمة للإيرادات العامة، وذلك بشرط أن تحسن ضرائب السلطات المحدودة العدد وذات الدخل المحدود بصورة غير عادية. وعلى الرغم من أن الفائض المالي للسلطات في المناطق الحضرية قليل، إلا أنها ستكون أيضاً قادرة على أن تقتصد في نفقاتها حتى لا تتجاوز حدود الإيرادات. وبما أن خدمات التعليم والمستوصفات ستنقل قريباً، وخدمات الشرطة فيما بعد، يجب أن تجد السلطات الحضرية نفسها قادرة على أن تقوم بخدمات التعليم والمستوصفات من دون زيادة في الرسوم تتجاوز قيمة الرسوم الحالية وضريبة المساكن. وإذا ظلت المصروفات الأخرى ثابتة فلا حاجة لأن نزيد الضرائب على

المنازل أو أن نستحدث ضرائب إضافية وذلك إلى أن تنقل خدمة الشرطة. ومن ناحية عملية فإن المصروفات يحتمل أن تزيد كلما توسعت الخدمات وربما تؤدي إلى زيادة الرسوم المحلية. بما أن نسب الرسوم الحالية منخفضة قياساً بأي معيار، فإن الزيادة التدريجية خلال السنوات القليلة القادمة يمكن أن تكون متوقعة دون شك. وستكون المدن الصغيرة التي يصعب عليّ أن أبرر وجودها، تحت أية حجة، في وضع غير مريح، وستحتاج إلى إعانات لتغطية عجزها.

وبصورة عامة يجب أن يسمح لأي سلطة أن تقرر حجم الضرائب المحلية. ويجب أن نتوقع التباين المعقول للعبء الضريبي في المناطق المختلفة، ويجب أن يرحب به كنتيجة صحية لقيام الحكومة المحلية الذاتية.

١٠٤ ـ لقد أوضحت في التقرير التوصيات المالية الأساسية بصورة شاملة، وإذا رُفضت أية توصية فسيكون لا مفرّ من الإعادة الكاملة للمقترحات.

٦ ـ قروض السلطات المحلية:

١٠٥ ـ إن السلطات المحلية في الوقت الحاضر ليست لديها آلية لتغطية مصروفاتها الكبيرة سوى من الأموال المتراكمة من الإيرادات أو الإعانات الحكومية. وإذا لم تكن تلك السلطات في السودان حريصة على تمويل المشروعات الكبيرة عن طريق الاقتراض، فإن التقدم في الأشغال العامة سيقصّر عن مواكبة البلدان الأخرى. وقد استفسرت خلال وجودي في المدن الكبرى عما إذا كان يمكن الاقتراض من المواطن العادي بأسعار فائدة متواضعة. تباينت الإجابات [حول هذا الموضوع]، لكن لديّ انطباعاً بأن بعض الأموال ستأتي فيما بعد إذا أعدّت الطلبات بصورة مرضية وقُدم معظمها بواسطة الحكومة. أطلب أن يخضع الاقتراحان للتجربة، وأن تجمع السلطات في المدن مبلغاً مالياً محلياً، إذا كان ممكناً، للمشروعات التجارية وشبه التجارية، مثل الأسواق، وأن تقرض الحكومة المركزية الأموال لأغراض أخرى، ولكن بالنسبة إلى كل مجالات الاقتراض لا توجد بنود مالية في المستقبل القريب. وسيكون الاقتراض خاضعاً إلى قواعد تنظيمية وإلى رقابة مباشرة من السكرتير المالي. ويجب ألا تكون القروض لفترة أطول من عمر الأصول المقدرة، بل تكون قابلة للسداد بالأقساط خلال الفترة المعينة مع سعر الفائدة الذي يقرّه السكرتير المالي في حالة كون الدائنين من الخارج. ويحدّد سعر الفائدة إذا كان الدائن هو الحكومة. ويسمح بالقروض فقط للأصول الثابتة والأغراض المحددة. ولا يستطيع شعب أن يتحمل فشل السلطة العامة في سداد التزاماتها المالية، لذا أقترح أن تكون إجراءات الاقتراض مفصلة ومحتوية على الوثائق التي يجب توافرها. وتعتقد بعض الدول أنه سيكون

مستحسناً أن تخضع إجازة القرارات المقيدة للاقتراض لأغلبية خاصة كثلثي أعضاء المجلس مثلاً، أو أن تحصل على تأييد في الاجتماع القادم للمجلس، أي عقب الاجتماع الذي أجيز فيه القرار، وأن يسمح من ناحية قانونية لكل الأعضاء بأن يعبّروا عن آرائهم. وربما تودّ الحكومة أن تفرض سعر فائدة على المشروعات التجارية أعلى من سعر الفائدة على الخدمات غير المنتجة.

١٠٦ ـ ستجد الحكومة أنه من المرغوب فيه أن تنشىء صندوق اقتراض مركزياً للسلطات المحلية، يدار بواسطة مجلس مستقل. وستمركز في هذا الصندوق كل عمليات الاقتراض بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية. وسيكون الصندوق صندوقاً تنموياً، تُدفع أرصدته من حسابات الحكومة المركزية وتسدّد بالتقسيط عن طريق السلطات المحلية. وتستثمر قدر الإمكان الأرصدة الفائضة لفترة موقتة. وتدفع الفائدة عن طريق الصندوق إلى الدائنين وإلى حسابات الحكومة من الأموال المقترضة. وتحدد للسلطات المحلية رسوم الفائدة لتغطي الفائدة المدفوعة للصندوق والمصاريف الإدارية. وأية خسارة ناجمة عن وجود التسويات المجانية، التي لا يمكن تفاديها، تعتبر فائدة غير مستحقة.

١٠٧ ـ لقد سُئلت أن أوضح رأيي حول رغبة السلطات المحلية في السماح لها بأن تقترض من أجل إنشاء أسواق مركزية. ليس هناك شيء جديد في هذه الفكرة. في أجزاء مختلفة من العالم يوجد عدد من السلطات المحلية لديها أسواق ومحال تجارية. في السودان لا تستطيع السلطات المحلية أن تتحمل الخسارة في الإيرادات الحيوية. علاوة على ذلك فإن السلطة المحلية عندما تشيد محال تجارية فإن المستوى العام للمباني في المدينة سيتحسن لأنه أمر طبيعي أن تشيد السلطة المحلية مبانيها وفق شروط ومواصفات جيدة.

١٠٨ ـ أودّ أن أضيف أن خبرة إنجلترا في المشروعات الكبيرة هي في تنظيم المشروعات وفق برنامج طويل الأجل، يساعد في وضع ميزانيتي السلطات المركزية والمحلية، وتساعد أولئك المسؤولين عن السياسة الاقتصادية في البلاد. وفي خلال فترة زمنية معقولة، ستنفق السلطات المحلية جزءاً معيناً من دخل القطر، وستكون عنصراً مهماً في أي مسح اقتصادي.

٧ ـ الرقابة على الميزانية:

١٠٩ ـ الامتعاض الحالي من الرقابة على الميزانية من قبل الحكومة المركزية يتجسّد في نقطتين: رفض المبدأ ونقد التفاصيل الكثيرة المطلوبة، فلا شك أنه امتعاض صحيح. وكما لفت انتباهي أكثر من مرة أن السلطات المحلية الإنجليزية لا تقدم ميزانياتها إلى سلطة

أعلى، لكن مثل هذا الإجراء يعمل به في بعض أنحاء العالم. من ناحية تحديث الحكومة المحلية في السودان يجب أن يستمر إجراء الرقابة على الميزانية على أقل تقدير لسنوات عدة. ويجب في أي حال أن تستمر الرقابة طالما أن هناك عدداً من الأفراد بأهلية مزدوجة كأعضاء وموظفين.

على الرغم من أن السكرتير المالي في العادة يُخضع الميزانية لكشف دقيق، فإنه حديثاً قد اكتفى بتصحيح الأخطاء الكتابية وفحص البنود الجديدة، والزيادة في المكافآت غير المترافقة مع تقديرات الحكومة المركزية، والفشل في تقديم التجديدات للأصول والتباين غير الواضح مع [ميزانيات] السنوات السابقة. يبدو لي أن هذا توجّه سليم. أما إذا أصرّ السكرتير المالي على عرض التفاصيل المسماة الآن، فإن ذلك سيكون بقرار مصلحي والتفاصيل المطلوبة هي فقط مثل الوثائق الثبوتية التي تحال على السلطة المسؤولة عند وضع الميزانية، ومن ثم فلا يكون هناك صعوبة في إمداد السكرتير المالي بنسخة منها.

يجب أن يعاد النظر في طريقة وضع الميزانية خلال فترة زمنية وجيزة عندما تكون السلطات المحلية أكثر خبرة وجهاز المراجعة مكتمل الإعداد. عندما تلغى الرقابة على الميزانية فأغلب الظن أن الحكومة المركزية سترغب في أن تحصل على الموافقة الضرورية لتحديد رسوم التعريفة وذلك لكي تمنع حدوث الاستغلال الطبقي (مثلاً استغلال الأجانب للسوق). ويراقب أيضاً شراء وبيع المنقولات مركزياً.

٨ ـ الفائض والعجز السنوي وحسابات الاحتياطي:

١١٠ ـ إن كل السلطات لديها، في الوقت الحاضر فائض سنوي في الدخل وذلك بعد تسديد إعانات الحكومة وتحديد الضرائب المباشرة. وتتباين هذه الفوائض بصورة واضحة، وذلك على أساس الخبرة في تحصيل الضرائب، ونوع الإعانة الحكومية؛ وفي نوع الميزانيات التي توضع على أساس المرحلة التي بلغتها السلطة المحلية، وذلك بأن تزيد تقدير مصاريفها أو تقلل تقدير دخلها من دون أن يكون ذلك معلوماً من السكرتير المالي. وتقدّر بعض الفوائض السنوية بأكثر من ثلث المصاريف السنوية.

تضاف هذه الفوائض السنوية إلى احتياطي السلطات المحلية أو إلى الفائض المتراكم الذي يقسّم على النحو التالي:

أ ـ إحتياطي أمني يغطي النقص في الضرائب، وتحسب القيمة التي تحجز لهذا الحساب وفق معيار يحدّده السكرتير المالي.

ب ـ مبلغ مالي يغطي النقص في قيمة المباني والآليات وأدوات التشييد التي تحسب قيمتها وفق المبادىء التجارية.

جـ ـ مبلغ صغير يحجز لتمويل بنود بعيدة المدى لتغطية استحقاقات رواتب الموظفين (عادة يحدد بصورة مقطوعة في الميزانية).

د ـ التسوية ـ إحتياطي مجاني يستغل في تمويل المصروفات الكبيرة.

كل هذه الترتيبات يجب أن يُعاد النظر فيها، فهي لا تحتوي فقط على نقاط مالية فنية بل أيضاً على مبدأ دستوري. ستظهر الحاجة إلى بنود طويلة الأجل عندما تحدد ترتيبات الراتب بالنسبة إلى موظفي الحكومة المحلية، الموضوع الذي عرضت له في موضع آخر. (فقرة ٨٠).

أقترح أن يكون هناك ثلاثة حسابات منفصلة:

أ ـ **حساب التأمين أو التسوية**، ليغطي التذبذبات الضريبية وفق النظريات الحديثة للمالية العامة، ويسمح للضريبة بأن تكون نسبياً أقل في حالات الركود الاقتصادي وأعلى في حالات الانتعاش.

سيؤخذ إحتياطي التأمين أو التسوية:

١ ـ من الإعانات الأساسية للحكومة المركزية.

٢ ـ من بنود معينة في الميزانية.

٣ ـ من تحويلات الفائض السنوي.

إذا كان هناك عجز فيجب أن يُغطى من هذا الحساب، الذي ستكون وظيفته تخفيف الفجوة أو الفارق بين الدخل والمصاريف الذي يحدث دائماً ومهما كان وضع الميزانية جيداً، ويكون غرضه الرئيس أن يقابل العجز السنوي الذي يحدث في تحصيل الضرائب نتيجة للإرادة الإلهية في المناطق الريفية.

إذا نما هذا الحساب بشكل كبير نتيجة لتراكم الفائض السنوي، يمكن أن يخفّض بإيجاد عجز في ميزانية السنة التالية أو بنقله إلى حساب رأس المال. انظر أدناه (ج).

ب ـ **حسابات التجديد**، لتجديد المباني أو الآليات أو أدوات التعمير، يجب أن تؤسس هذه الحسابات وفق نسب سنوية ملحوظة في الميزانية.

جـ ـ **حساب رأس المال**، لتغطية مصاريف الأصول القيمية وبنود المصاريف الكبيرة التي لا يمكن أن تُغطى بالإيرادات الحالية ولا تستطيع السلطة المحلية أن تقترض لها. وسيغذّى الحساب من:

١ ـ نسب معينة تلحظ في المزانية.

٢ ـ تحويلات الأموال الفائضة من احتياطي التأمين، كما بيّنا أعلاه.

٣ ـ ريع إيجار أراضي الحكومة الذي يجب أن يُعطى إلى السلطة المحلية، وقد أشرت إلى هذا الاقتراح في مكان آخر من هذا التقرير.

٤ ـ عوائد بيع الأصول الكبيرة.

يجب أن تخضع إجراءات هذه الحسابات لإشراف السكرتير المالي الذي يفترض أن تسلّم إليه كل التفاصيل. ولا يتم أي تحويل من احتياط التأمين دون موافقته، لكن يجب أن يُسمح للسلطات المحلية أن تصرف من حساب رأس المال على المشروعات الكبيرة، وتجدّد الأصول من بند التجديدات لغاية مبلغ واحد جنيه مصري دون إذن مسبق. والسلطات المحلية قلقة وذلك لضرورة حصولها على موافقة محددة لتصرف من إحتياطيها على مصروفات تعتبر ضئيلة نسبياً. وهذه واحدة من الأمثلة الملحة التي تتيح الفرص للسلطات المحلية لترتكب الأخطاء في مجال محصور ـ [وكيف يكون الحال] إذا قدّر لها أن تكون في موضع صياغة القرار. أهم من ذلك كله فإن السلطات المحلية يجب ألا يسمح لها أن تضع الميزانية مباشرة أو عن طريق تحريك البنود، بالنسبة إلى فائض يسمح لها بالتصرف إلى لمدى الذي يأذن لها به السكرتير المالي لكي تؤسس حساب التأمين أو التسوية. كما أوضحت أعلاه أن الفارق الحتمي السنوي والعجز المفاجىء في عائدات الضريبة يمكن أن يغطى باحتياطي التأمين أو التسوية. ويجب أن تكون كل الزيادة في الحسابات محددة الغرض. وفي الوقت نفسه يجب أن تكون السلطات المحلية ملزمة قانوناً وخاضعة لإجراءات ضمان تسوية الحسابات وتحصيل الضرائب الكافية لتغطية مصروفات السنة. يمكن بهذه الطريقة فقط أن يؤكد للعامة أن الأموال التي تحصّل من جيوبهم في كل عام كافية لأغراض الحكومة المحلية في المنطقة وليست أكثر من ذلك.

يمكن أن يكون ضاراً تراكم الاحتياطي غير الضروري والتسويات والفائض كضرر العجز في الميزانية. وأثناء استفساراتي الميدانية استلمت شكوى من مواطن مفادها أن المجالس تحاول أن يرصد لها مال احتياط من الفائض الذي لم يمكن لواضع الضريبة أن يعلم به.

٩ ـ الحسابات والتدقيق:

١١١ ـ يجب أن تصرّ الحكومة المركزية على أن تحتفظ السلطات المحلية بحسابات صحيحة، تغفل قبيل نهاية كل سنة مالية. ويمكن أن تستغل نسخة الحسابات المقدمة للحكومة المركزية في كل أغراض الحكومة المركزية، كطلبات الإعانات مثلاً، لذا فإن السلطات المحلية غير ملزمة أن تحضّر حسابات متعددة. بل يجب أن تكون الحسابات مجدولة بصورة منتظمة لكي تكون الحكومة المركزية قادرة على أن تنشر خلاصة حسابات السلطات المحلية في كل عام. ويجب أن تخضع حسابات ودفاتر السلطات

المحلية إلى التدقيق المستمر بواسطة الحكومة المركزية. ويجب أن تتجاوز مسؤوليات المدققين التأسيس لنوع من الانضباط في الحسابات ومنع التزوير، إلى التأكد من صحة بنود الحسابات النهائية وكل المعاملات المالية الخاصة بالاقتراضات التي تتم وفق القانون. ويجب أن يفحص المدققون الإعانة التي قدمت لتجديد الأصول والنقص في قيمتها. وستكون الحكومة مطمئنة عندما تصبح الرقابة على الميزانية مجرد عمل صوري أو أن تُلغى. وسيكون عمل التدقيق هو الفرصة الوحيدة للحكومة المركزية في التأكد بنفسها أن السجلات المالية صحيحة والمعاملات منتظمة.

على الرغم من أن الكراهية حتمية للمخلصين، إلا أن المدققين سيستغلون من قبل السلطات المحلية ـ خصوصاً السلطات الأدنى ـ كمستشارين في وضع الحسابات. ويجب أن يُعلّق المدقق، بحرية تامة، على الإدارة المالية وطرق إعداد الحسابات. لذا فإنه ضروري أن يكون هناك كادر من المدققين الأكفياء. ويجب أن يؤدى العمل المالي بالنسبة إلى سلطات السودان المحلية عبر وحدات صغيرة توجد في مناطق مختلفة وبواسطة سلطات صغيرة، لا تستطيع هي بذاتها، تحمّل مصروفات التدقيق الداخلي. وستكون فرص عدم الانضباط والإهمال في الحسابات واضحة. وإذا حدثت مثل هذه التجاوزات فستهتز ثقة الرأي العام في الحكومة المحلية. لذا فمن مصلحة الحكومة المركزية أن تمارس إشرافاً مباشراً. وسأناقش محاسن جمع عمل التدقيق مع التفتيش ومساوئه في الجزء الخاص بتنقية الرقابة المركزية. (فقرة ١٢).

١١٢ ـ تعطي بعض الدول مدقق الحسابات المحلية سلطة تغريم أي شخص مسؤول عن التصرف بالمال غير القانوني أو غير الشرعي، أو أي مبلغ يضيع عن طريق سوء الأداء أو الإهمال. ويجب أن يدفع الشخص المدان إلى السلطات المحلية المبلغ المعيّن إلا إذا أعفي من قبل السلطة الأعلى (وفي العادة يكون الوزير أو من يوازيه في المنصب). فإذا مورست مثل هذه السلطة بكفاءة وجدية فإنها ستكون مانعاً قوياً في مواجهة الهدر والإهمال. وتقضي تجربة تغريم المتأخرين عن دفع الضريبة أو مزوّري الدفاتر الحسابية بأن يكون المدقق موظفاً ريادياً كفياً يمكن أن يوثق به في تحمّل مثل هذه المهمة الخطيرة. وسيكون المدققون في السودان موظفين من الفئة الثانية. أوصي أن يؤخذ بنظام التغريم شرط أن تعطى سلطة تنفيذ العقوبة المالية إلى مدير المديرية وذلك بعد تقرير المدقق.

١٠ ـ تكاليف إدارة القضاء:

١١٣ ـ في هذه الأثناء هناك تفاوت في وضع السلطات الحضرية والريفية في ما يختصّ بمعالجة التكاليف الإدارية للمحاكم المحلية. تحسب التكلفة مباشرة على الحكومة المركزية في المناطق الحضرية، لكن في المناطق الريفية تضاف إلى حسابات السلطة

المحلية، على الرغم من أن المصروفات الطارئة في المناطق الريفية يصعب أن تقرر بين الحكومتين المركزية والمحلية. إنه من البديهي أن تكون المحاكم مستقلة تماماً في كل الأوجه عن السلطات المحلية، لكن ليس هنالك سبب يمنع من أن تُدفع نفقات المحاكم عن طريق السلطات المحلية وتُسلم الغرامات والرسوم القضائية إليها. وما يطرح هنا ليس سؤالاً عن المبدأ، بل هو موضوع الملاءمة مع الظروف. وإذا كانت السلطات المحلية قادرة على الإيفاء بنفقات المحاكم الأهلية فليس هناك من مبرر لفعل ذلك. ربما يكون من العدل أن تتحمل أية مجموعة تكلفة تطبيق القانون على المخالفين. وفي حال تحمّل السلطات المحلية نفقات المحاكم ينبغي أن يكون لها الحق في تقاضي الرسوم القضائية والغرامات.

١١ ـ الحكومة كدافع رسوم:

١١٤ ـ الحكومة المركزية كشاغل للمباني يجب أن تضع نفسها طواعية في موضع دافع الرسوم. ويجب أن تدفع رسوم الخدمات، مثل الصحة العامة، وفق القاعدة العادية، وأن تدفع الرسوم على الممتلكات التي في حيازة الدولة. ويجب أن تحدّد القيمة السنوية قياساً على قيمة المباني إذا كانت ملكاً خاصاً. ويجب أن تُعدّل هذه القيمة في حالة حدوث تعديلات على المباني وتنظر إليها كأنها في حيازة شخص آخر. ويجب أن تُجرى هذه التعديلات تلقائياً عن طريق الحكومة المركزية وتُنقل إلى السلطات المحلية. ويجب أن تتوقع السلطة المحلية أن الحكومة المركزية ستقدم التقديرات إلى المجلس. تفضل الحكومة المركزية كدافع الرسوم، مثل الآخرين، أن تدفع الرسوم وفق الفئات التي تحدد سنوياً عن طريق السلطة المحلية.

١٢ ـ ريع الإيجارات:

١١٥ ـ تجربة الحكومة في إيجار الأراضي التي يخضع معظمها إلى ملكية الدولة هو أن تضع بدلاً بسيطاً على أجرة الأرض، ثم تؤجّر المواقع عن طريق المناقصة، إلى الشخص الذي يدفع أعلى أجر كبدل لها. والمبالغ الأساسية التي تحصل عليها السلطات المحلية تذهب إلى الحكومة المركزية بهذه الطريقة. يشمل إيجار المواقع الجديدة، دون تمييز، مصروفات السلطات المحلية التنموية التي ستقع، على أقل تقدير، على عاتق الأفراد المالكين أو الحائزين على الأرض، وذلك في ظل الأنظمة الأخرى لملكية الأرض. من ثم فإن للسلطات المحلية الحق في وضع اليد على جزء كبير من هذه الريوع، كما أن لها الحق في أن تبقي على جزء منها مقابل التكاليف التي تساهم في [دفعها]. أوصي أن يكون للسلطات المحلية الحق في هذه الحصة من الريع وذلك من أجل أن نعطيها حافزاً

للتقدم نحو الأفضل. ويجب أن تكون الحكومة راغبة في أن تسمح بتخفيض كاحتياطي للتنمية على مستوى أعلى من المستوى السابق، بشرط أن يكون مشروع التنمية المقترح مقبولاً منها. ويجب أن تتعامل الحكومة مع طلبات السلطات المحلية السابقة بشيء من الانتظام، فمثلاً قد يُسلم الريع عن طرق الحكومة ولا يؤدي عمل التنمية المطلوب، نسبة لندرة التمويل المحلي.

١٣ ــ الرسوم في المناطق الحضرية:

١١٦ ـ تُعرف قيمة الممتلكات الخاضعة لأعمال التقدير بالقيمة التقديرية، وهي تقدّر وفق قيمة الإيجار السنوي. وتستخدم التقديرات المعدة عن طريق أي مجلس يُنشأ تحت بند قانون ضريبة المنازل لسنة ١٩١٨، لكي يقوم بتقدير ضريبة المنازل وأعمال التقديرات الأخرى. لا يمكن أن تقوّم الممتلكات الخاضعة لقانون تسجيل الإيجارات برقم أعلى من الإيجار المسجّل. وعلى الرغم من أن قيمة التقديرات تتباين من منطقة إلى أخرى إلا أنها في الأساس أقل من قيمة الإيجار الحقيقي، لأن المجالس تتبنى أسعاراً معقولة. وتُحصّل الرسوم عن طريق البلديات ومجالس المدن، وذلك وفق نسبة مئوية من القيمة التقديرية. ويجب أن تجاز التعديلات في النسب المئوية عن طريق المجالس التنفيذية.

١١٧ ـ قبل أن أناقش التحسينات التي يمكن أن تُجرى على النظام الحالي، سيكون من الممكن أن نتناول البديل الأساسي، وهو تقدير ضرائب مالك العقارات أو العقارات والمباني، الذي يعتقده البعض يتماشى مع وضع السودان. الاختلافات بين هذه الطريقة والطريقة التي تتبع الآن في السودان هي أن الضريبة تجبى على الأرض سواء كانت مبنية أم خالية؛ تالياً: تُفرض الضريبة على رأس المال بدلاً من القيمة السنوية؛ وأيضاً تُفرض على المالك وليس على المستأجر. أعتقد أنه إذا طبقت هذه الضريبة داخل السودان يجب أن تُوضع على ملاّك الأراضي والمباني، لأن الضريبة على ملاك الأراضي فقط لا تكون ذات عائد مجزٍ في وضع كالسودان.

وقد أعددتُ خلال إقامتي في كينيا دراسة دقيقة حول هذا النظام البديل، ولاحظت أنه يعمل به في ثلاث مناطق مختلفة: نيروبي، ممباسا وناكورو. وتركتُ للسكرتير الإداري تحليلاً عن كيفية تقدير العقارات.

يفرض جزء من رسوم المواقع على قيمة المواقع غير المسجلة [في السجلات] كقيمة الأرض والمباني غير المصرح بها. يفرض الوضع نفسه إذا كانت الأرض مستغلة أو بوراً، أو كانت مستغلة استغلالاً جيداً أو سيّئاً. الفائدة الأساسية من تقدير الضرائب على قيمة المواقع أنها تعطي حافزاً جيداً للمبنى الأفضل وللاستغلال الأجود للأرض. ستطبق هذه

الميزة في السودان. والحجة أيضاً أن تحصيل الضرائب من الملاّك أيسر من تحصيلها من المستأجرين. وبما أن الطرق والبنى التحتية غير موجودة في صورة عامة في السودان، مع احتمال أن تبنى في بطء، فإن الحجة الثالثة المؤيدة لتقديرات المواقع ليست لها القوة نفسها التي تحظى بها في مدن أميركا، وأوستراليا وجنوب وشرق أفريقيا حيث يعمل بهذا النظام. [وتقوم هذه الحجة على أساس أن] المصروفات تجلب فوائد لمالك العقار، وبذلك تفضي إلى زيادة الأسعار، من ثم فإن مالك الأرض يجب أن يتحمل، على أقل تقدير، جزءاً من عبء المصاريف المحلية. وعلى الرغم من وجاهة الحجة القائلة بأن الضريبة على الأرض تشجع العرض إلا أنها لم تطبق تطبيقاً كاملاً، لأن من عادة السودانيين عند البناء عدم تشييد مبانٍ تعلو أكثر من طابق واحد حتى في المدن الرئيسية. (واحد من أهداف النظام الأساسية في الدوائر والمدن الأخرى هو أن نشجع تشييد المباني المتعددة الطوابق في المناطق التجارية).

على الرغم من أن الضريبة على قيمة الحيازات ستكون مساعدة بعض الشيء في إنشاء مبانٍ أفضل، إلا أن الحاجة إلى مثل هذا الحافز ضئيلة في السودان، والسبب الآخر في ذلك هو وجود قانون التصرّف في أراضي المدن والقرى غير المستغلة الذي يعطي سلطة واسعة للتشجيع على استغلال الأرض.

قبل أن تُعول حكومة السودان على تقديرات الحيازات يجب عليها أن تقبل الإشكالات التالية:

أ ـ الحكومة كمالك عقار أساسي ستكون أكبر دافع ضريبة. وفي بعض المناطق ربما تكون القيمة أكثر من ٥٠٪ من الرسوم. وستحصل المدن على إعانة حكومية بقدر كافٍ لتنظم العلاقة شبه المالية للسلطة المحلية والحكومة في المدينة والقرية على حد سواء. وستكون مساهمة الحكومة المركزية موضع التنفيذ بقدر كبير، معطية الدولة صلاحية محددة في الرقابة على المصروفات المحلية، ليس بصفتها سلطة إشرافية بل دافع ضريبة. وربما يقود مثل هذا الوضع إلى رقابة مباشرة على مصاريف الحكومة المحلية، الشيء الذي يتعارض مع الاستقلال المحلي.

ب ـ في ظلّ نظام فرز العقارات تؤجر وفق رسوم إيجارة تُحصّل جزئياً من المالك والمستأجر. وإيجارات الحكومة نسبياً قصيرة الأمد، لذا، فإن ما يعرف بعنصر وراثة حق الملكية سيكون مميزاً. (عنصر وراثة حق الملكية هو القيمة التي تُرد إلى المالك عندما يسقط الإيجار خلال فترة زمنية معينة. وتزداد قيمة وراثة الملك عند اقتراب تاريخ نهاية الإيجار). إذا انتهت أغلبية عقود العقارات المؤجرة أو جزء كبير منها في وقت واحد في أية مدينة فستواجه الحكومة وضعاً مزعجاً وزيادة متصاعدة وحصة أكبر في الرسوم

المحلية. ويساعد قانون المعدلات إلى حد ما في تجنّب مثل هذا الحادث الطارىء لأنه يجب أن يكون هناك اختلاف في درجات المباني وفترات الإيجار، وإن الإيجارات يجب أن تُمنح تدريجياً خلال عدد من السنوات، لكن من الواضح أن الاعتماد على هذا يمكن أن يتغير.

جـ ـ إذا كانت الحكومة تودّ أن تتجنب تعقيدات تقديرات الفوائد المنفصلة (مثل الملاّك، المستأجرين والمؤجّرين منهم) بتحصيل رسوم على الملاّك، فسيكون هؤلاء أنفسهم دافعي ضريبة الأرض الوحيدين في عدد من المناطق، لأنهم يملكون كل الأرض. ولا يوجد شيء من الإيجارات الحاضرة سيمكّن الحكومة من أن تحوّل الرسوم المفروضة على المستأجر في تلك الحالات إلى المؤجّر. وهذا يمكن أن يؤخذ به في الإيجارات المستقبلية لكن التأثير سيكون تدريجياً.

د ـ في الوقت الحاضر من غير المعروف في السودان أن المقدرين المتخصصين يمكن أن يُعاروا من الخارج، لأن التقديرات الناضجة التي ستكون مقبولة في الظروف الراهنة لا يمكن أن تطبق على طريقة التقديرات الأكثر تعقيداً. ويجب أن يكون عدد المقدرين متناسباً مع كل المدن في السودان. وعلى وجه التحديد أنه يصعب أن نجذب مقدّرين أكفياء إلى أفريقيا في الوقت الحاضر. فقد توصّلت مدن شرق أفريقيا إلى أن الرواتب العالية ضرورية لتشجيعهم [لقبول عروض العمل].

في ضوء هذه النقاط وفي ضوء الموارد المالية المحدودة للقطر، يمكن الاعتقاد بأن أية حكومة يجب أن تتردد في أن تأخذ بنظام تقدير المواقع.

١١٨ ـ سأتناول الآن التحسينات التي يمكن أن تُدخل على النظام الحالي الخاص بوضع الرسوم على شاغلي الحيازات وفق قاعدة الأجر السنوي.

ترجع أهمية النظام إلى أنه يُقر الأجر الذي سيدفعه الشخص العادي على العقار، فهذا نظام مفهوم أصلاً من رجل الشارع العادي ومناسب لبلد فيه قليل من الممتلكات الكبيرة. يمنع قانون تسجيل الإيجارات الذي ما زال سارياً على المنازل التي شيّدت قبل الحرب، التطبيق الصحيح لهذا المبدأ، إذ إن القيمة المقدرة يجب أن تكون محددة بالقانون وفق قيمة الأجر المقيد وذلك مع أية فروقات غير مبررة بين القيمة المقدرة للعقار الخاضع للقانون والقيمة المقدرة للعقار الجديد اللذين يمكن أن تحدّد أجورهما وفق سعر السوق. من ثم فإن نظام التقدير مقيّد بقانون تسجيل الإيجارات. وستظهر المشكلة عندما يُعطل تنفيذ قانون تسجيل الإيجارات على المساكن، كما حدث من قبل، بالنسبة إلى المحال التجارية. إذا كان قانون تسجيل الإيجارات سيستمر لبعض الوقت، يجب أن يصدر تشريع يسمح بأن نتجاهل هذا القانون في تحديد قيمة الرسوم. على الرغم من أن هذا يعني أن

عبء تقدير أجر المنازل المقيدة إذا كانت خاضعة لقانون العرض والطلب سيُلقى على كاهل مجالس التقديرات، إلا أن نتيجة التقديرات ستكون أكثر عدلاً. وسيحتوي، لسوء الحظ، في بعض الحالات قيمة مالية معينة لإجراءات التقدير مضافة إلى قيمة الأجر المجاز ـ الظاهرة التي يصعب توضيحها للمواطن العادي.

١١٩ ـ يجب أن يزوّد التشريع الجديد بضريبة واحدة في كل مدينة، ويجب ألا يحدد كنسبة مئوية لقيمة التقدير، بل كجزء من وحدة الجنيه المصري بالنسبة إلى القيمة القابلة للضريبة. وفي كل عام ستتأكد السلطة المحلية، أولاً، من حصتها الصافية من الضريبة المحلية للسنة القادمة، وبعد ذلك تضيف باقي الدخل (بما في ذلك إعانات الحكومة وأية ضرائب أخرى). وتعطي الاستحقاقات الصافية، مقسومة على القيمة التقديرية الكلية، قيمة الرسوم بالجنيه المصري. لكي نعمل على أن يبدأ تحصيل الضرائب في اليوم الأول من السنة فإن ميزانية السلطة المحلية يجب أن تقرّ من قبل المجلس ويصدق عليها من قبل السكرتير المالي قبل نهاية السنة السابقة. ويجب ألا يكون هناك حد قانوني للقيمة التي يمكن أن تُحصلها السلطة المحلية، وعندما تتخطى السلطة المحلية المرحلة التي تحتاج فيها ميزانيتها إلى الإقرار ـ الموضوع الذي سأتناوله في مكان آخر ـ فستكون لها حريتها في تحديد مستوى الضريبة المحلية. ويجب أن يؤخذ بالتجربة الإنجليزية في ما يختصّ بمطالبة السلطة المحلية في أن تبين على قفا استمارة العائدات تحليلاً عن الغاية التي من أجلها تُجبى الضريبة والنسبة التي جُمعت ولأي غرض.

١٢٠ ـ أقترح أن يُحصر استعمال مصطلح العائدات المحلية على قيمة الضريبة السنوية على العقار، وأن يستعمل مصطلح الضرائب المحلية على كل الضرائب التي أعطيت للسلطات المحلية الآن أو ستُعطى في المستقبل، بما في ذلك الضرائب المباشرة التي أقترح أن تجيّر إلى السلطات المحلية.

١٢ ـ المدن الثلاث: الخرطوم، أمدرمان، الخرطوم بحري

١٢١ ـ من وجهة نظر الحكومة المحلية فإن المدن الثلاث التي تتكوّن منها العاصمة السودانية الحالية، الخرطوم، هي حالة خاصة كما هو الحال في كل العواصم. وهي تعتبر أكبر مدينة في القطر بتعداد سكاني يربو على ٢٠٠,٠٠٠ نسمة ومساحة تقدّر بـ ٣٧ ميلاً مربعاً، ولكل من هذه المدن الثلاث ميزاتها الخاصة.

الخرطوم، الواقعة عند ملتقى النيلين هي العاصمة الرسمية، تحوي القصر ومباني الحكومة، ومساكن كبار الموظفين، والمركز التجاري لكل من الأوروبيين والسودانيين، بالإضافة إلى حي سوداني كبير. باستثناء بورتسودان، فهي المدينة الوحيدة في القطر التي يتألف سكانها

من كل أنحاء العالم، وفيها عدد كبير من المباني العالية ذات الطوابق المتعددة، وفيها طرق معبدة وطويلة.

أمدرمان، الواقعة على الضفة الغربية لنهر النيل وفوق جسر النيل الأبيض ناحية الخرطوم، تمثل جانباً آخر لمدينة سودانية صرفة، فيها مبانٍ محلية من طابق واحد وسوق ذو طابع سوداني.

الخرطوم بحري، هي أصغر المدن الثلاث، تقع على الضفة الشرقية لنهر النيل بمواجهة أم درمان ومواجهة للخرطوم عبر النيل الأزرق. وهي مدينة سودانية حديثة، تنمو كمركز صناعي.

ويوجد هناك جسران فوق النيل، أحدهما يمتد من الخرطوم إلى أم درمان، والآخر من الخرطوم إلى الخرطوم بحري. ويسيّر الحافلات الكهربائية خط من الخرطوم إلى كل من أمدرمان والخرطوم بحري، وكل المدن مربوطة بأسطول الحافلات الحديثة.

حتى عام ١٩٤٥ كانت منطقة المدن الثلاث تُدار ـ في الواقع ـ مباشرة وفق حاجات الحكومة المحلية، على الرغم أن هناك مجلساً استشارياً أسس منذ عام ١٩٢١. وأنشىء هذا المجلس بموجب البيان الذي نصّ على أن «المجلس سيكون استشارياً فقط». وكان المجلس عبارة عن جهاز معين، كُلّف بوظائف استشارية لها علاقة بالميزانية، والضريبة المحلية، والقوانين المحلية و«الأمور التي تُعرض عليه من قبل المدير». وفي الواقع فإن المجلس اجتمع ثلاث أو أربع مرات فقط في السنة، والعمل الأساسي كان يؤدّى عن طريق لجان المناطق الثلاث ـ الخرطوم وأمدرمان والخرطوم بحري ـ واللجان التخصصية الثلاث: الصحة العامة، والطرق والإنارة، والمالية. كانت هناك درجة من اللامركزية الإدارية لمكاتب المناطق، لذا فإن لجان المناطق كانت أكثر أهمية، وفي خلال العشر سنوات الأخيرة من وجودها [كان دورها] أقرب إلى دور المجالس الحالية.

في عام ١٩٤٥ أنشئت ثلاث بلديات منفصلة حسب قانون سنة ١٩٣٧. تتكوّن المجالس الثلاثة في الأساس من أعضاء منتخبين يعملون بالطريقة نفسها [المطبقة في] مجالس المناطق الحضرية الأخرى. تعيّن المجالس اللجان نفسها وتكون مسؤولة بصفة تنفيذية عن الخدمات نفسها التي لا تحتاج إلى تفويض: الصرف الصحي، والأسواق، والتعليم الأوّلي، وتفتيش المنازل، وصيانة الطرق. وكمثيلاتها من السلطات الأخرى لديها الحق في أن تعيّن كبار الموظفين المنتدبين من الحكومة المركزية، وتشغل المركز كمقر لإدارتها، إلا أنه يؤمل قريباً أن يكون لديها مكاتبها الخاصة.

عندما أنشئت البلديات الثلاث المنفصلة لم تترك الإدارة العامة للأشغال العامة والصحة العامة في يد المهندس البلدي ولا في يد المدير الطبي البلدي للصحة المنتدبين من

الحكومة المركزية، وحدهما، هذه الميزة التي لا تتمتع بها أية منطقة أخرى في القطر، لذا فإن المدن [الثلاث] هي المستفيدة. لقد ارتؤي أنه من الضروري تكوين لجنة مشتركة مؤلفة من أعضاء المجالس الثلاثة لتعطي المشورة التنسيقية حول الخدمات المشتركة. ومن حسن الحظ أن مجال نشاط هذه اللجنة قد وُسّع ليشمل كل الأمور ذات المصلحة المشتركة. وأنشئت اللجنة بصفة محددة لكي تقدم المشورة للمدير وليس للبلديات. ولا تشكّل اللجنة منظمة خاصة بها. وتُعامل المصاريف المشتركة بطريقة واقعية بسيطة تسمح لأي من السلطات بأن تقوم بدفعها في المرحلة الأولى، وتطالب باسترداد المبلغ المدفوع فيما بعد. من التساؤلات التي نوقشت مؤخراً بواسطة اللجنة هي شراء الأدوات الهندسية، وتوزيع إعانة التنمية، وراتب وواجبات الضابط المشترك، وأرباح شركة السودان للنور والطاقة، وإنشاء صندوق الإمدادات المشترك.

تبيّن الإجابات على الاستفسارات التي قدمتها إلى ممثلي المناطق الثلاث أن منطقتي الخرطوم وأمدرمان، بصورة عامة، راضيتان عن أداء اللجنة، بينما يشعر أعضاء مجلس منطقة الخرطوم بحري بأن نصيب المدينة من خدمات المصالح المشتركة لا يتناسب مع مساهماتها.

انطباعي أن في أي من المدن تنمو روح مشتركة، بمعنى أنه سيكون من غير الممكن توحيدها في بلدية واحدة. على الرغم من أن المراقب، من خارج الكادر الإداري، ربما يكون متحفزاً لأن يؤكّد محاسن الاندماج، أنا أشك في ما إذا كان هناك أي شخص سيدافع عن مثل هذه الخطوة في الوقت الراهن. ولا يكون انتقال التعليم الابتدائي أو إمدادات المستوصفات حافزاً للاندماج. بالنسبة إلى هذه الخدمات سيكون مريحاً أن تؤدى بواسطة المدن الثلاث منفردة، إلا أن الخرطوم بحري ربما تحتاج إلى إعانة عجز لبعض الوقت. وتُصنّف الخدمات الجديدة التي أتوقّعها ـ المكتبات والمراكز الصحية، والنوادي، وما شابه ذلك ـ في المجموعة نفسها.

١٢٢ ـ ستكون هناك عاجلاً أم آجلاً حاجة إلى خدمة ما ـ مثل إنشاء مسلخ ـ يتطلّب إنشاؤها قراراً مشتركاً. فإن قيام لجنة مشتركة، دون سلطات تنفيذية، لمثل هذا الغرض، سيكون غير مناسب، لأن المدن الثلاث يجب أن تكون مهيأة لأن تشكّل لجنة مؤقتة ذات شخصية اعتبارية، وسلطة إدارية، وسلطة لإصلاح تقصيرات السلطة القائمة، أو أن تنشىء سلطة كبرى. لا شك أن البديل الأخير سيكون هو الأفضل إذا كان هناك عدد من الخدمات سينفذ بواسطة إجراء مشترك. أيضاً ربما تكون منطقة ريف الخرطوم بحري جزءاً من السلطة الكبرى. ويجب أن تُوكل أية خدمة جديدة إلى السلطة الكبرى أو إلى البلديات الموجودة حسب ما يكون مناسباً. وعندما تُنشأ السلطة الكبرى يمكن، بمرور

الزمن، أن تتولى إدارة الكهرباء والمياه وخدمات المواصلات، وتشرف على الاستثمارات التي ليست متاحة للمناطق الأخرى في السودان، كالمستشفى البلدي، والمدارس المتوسطة أو الثانوية. وفي منطقة محددة مثل هذه يجب ألا تكون هناك صعوبة في إجراء الانتخابات ـ سواء كانت انتخابات مباشرة أم غير مباشرة، يمكن أن تُجرى على حد سواء. ومن السهل أن تقسم المصاريف على أساس القيمة الخاضعة للضريبة، وستكون السلطات الثلاث موجودة في مناطق حضرية. منطقة المدن الثلاث هي المنطقة الوحيدة التي أعتبرها مناسبة لقيام حكومة من مستويين. بخلاف ذلك أعتقد أنه سيكون من الحكمة أن نركّز أولاً على تطوير البلديات الموجودة وفق الطريقة المقترحة في هذا التقرير. وعندما تكون المدن الثلاث جاهزة لأن تبدأ بمشروع كبير مشترك يجب أن تنظر السلطة المركزية في التقييم الذي أعطي لقيام السلطة الكبرى. ربما يكون غير كافٍ أن نترك المبادرة للمدن الثلاث. وتتمتع المدن الثلاث، مجتمعة، بمحاسن لا توجد في أية منطقة حكومة محلية: تركّز السكان الذي يعدّ مرتفعاً بكل المقاييس؛ النسبة العالية من المواطنين المتعلمين؛ الثراء المعقول والنشاط المقتصر على العاصمة دون سواها. مع ذلك كله ليس هناك ثمة سبب يمنع، خلال فترة معقولة من الزمن، من أن يكون لديها [أي المدن الثلاث] سلسلة من النشاطات تشابه نشاطات أي من السلطات المحلية في العالم.

١٣ ـ عطبرة وملكال

١٢٣ ـ عطبرة، بعدد سكانها المقدّر بـ ٣٨,٠٠٠ نسمة، مقسومة إلى جزءين يفصلهما خط السكة الحديد: مجمّع السكة الحديد الذي يسكنه حوالى ٦٠٠ موظف، [مجهز] بسكك للحافلات وحدائق وشوارع مضاءة ومدارس حديثة، [وهذه المرافق مصانة] صيانة تامة بإشراف إدارة السكة الحديد. والجزء الثاني من المدينة يعتبر أقل تنظيماً، وهو، جمالياً، أقل من متوسط المدن السودانية.

لذا، فإن الزائر يرى هنا واحداً من أكثر التباينات اللافتة للنظر في السودان، إذ توجد بعض المميزات الخاصة بتنظيمات [شؤون] الحكومة المحلية. فالمدير العام للسكة الحديد هو السلطة [المسؤولة] عن إصدار الأوامر المحلية أو القواعد التنظيمية الخاصة ببعض الموضوعات في المجمّع، مثل قواعد تنظيم البناء، وتربية النحل، واللافتات العالية. وتقدّم السكة الحديد مساهمة بالنسبة إلى الممتلكات الكبيرة المحفوظة من قبلها والمقدرة قيمتها بـ ٢٠٥٠ جنيهاً مصرياً في السنة. ويدفع شاغلو منازل السكة الحديد عائدات محلية، لكنها ليست كبيرة [مقارنة بالضرائب التي يفترض أن يدفعوها] إذا كانوا مقيمين في الجانب الآخر من المدينة. على الرغم من ذلك لا يوجد هناك شيء في القانون يمنع

المدينة من إعادة تقدير هذه المنازل. يتمثل المجمّع في المجلس البلدي بعضوين منتخبين بطريقة عادية، والسكة الحديد لديها أيضاً عضوان معينان.

إذا تغاضينا عن ذكر مصلحة حكومية واحدة، لا أحد يرغب في أن يمنع أي مستخدِم من أن يؤمن لموظفيه بيئة مريحة يعيشون فيها. لكن لا تتناسب بعض السمات التنظيمية لمدينة عطبرة مع وضعها ومع مسؤولية مجلس عطبرة كجهاز حكم ذاتي. وإنه يصعب، على وجه الخصوص، أن نبرّر وجود قطاع من السكان لا يساهمون في العوائد المحلية بالقدر نفسه كبقية السكان الآخرين.

وأنا أقترح في التشريع الجديد ألا تُعطى أية سلطات خاصة، ولا تُفرض واجبات على السكة الحديد أو المدير العام. أية خدمات اجتماعية، بخلاف الوضع القائم في بقية المدينة، يجب أن تتولاها إدارة السكة الحديد، بصفتها مالك عقار، وليس جهازاً حاكماً. ويعني هذا:

أ ـ أن المجلس سيكون المشرّع الوحيد للقانون المحلي.

ب ـ أن المجلس سيباشر مسؤولية القيام بالخدمات العامة، بما في ذلك التعليم الأوّلي، الذي يموّل الآن من قبل السكة الحديد.

جـ ـ إذا كانت السكة الحديد ترغب في الحفاظ على المستوى الحالي من الخدمات في المجمّع، فيمكن أن تقوم بالتنسيق مع المجلس البلدي. ويمكن أن ينجز هذا إما مباشرة، كما هو الحال الآن، أو عن طريق تقديم مساهمة للمجلس البلدي.

د ـ بالنسبة إلى المباني وما شابه ذلك، فإن القيود في المجمّع أكثر تشدداً من القيود السارية في الجزء الآخر من المدينة، من ثم يجب أن توضع كشرط إيجار إذا كان الإيجار مؤمناً عن طريق السكة الحديد أو مصلحة الأراضي.

هـ ـ سيجبر شاغلو المنازل في المجمّع على المساهمة في دفع الضرائب المحلية بالطريقة نفسها مثل الأجزاء الأخرى في المنطقة. (إذا دفع شاغلو المنازل الضرائب مباشرة إلى المجلس البلدي أو في البداية لإدارة السكة الحديد، فسيكون هذا من باب التنظيم فقط).

لا يحوجنا أي من هذه الاقتراحات إلى أن نتدخل في معايير مستوى الخدمة، ولا تهاجم الاقتراحات صراحة التنظيمات الحالية من وجهة نظر دستورية. عدا أنها ستقلّل من احتمال حدوث الاحتكاك في المستقبل وذلك بوضع كل الأطراف على قاعدة موضوعية.

١٢٤ ـ يجب أن تطبق المبادىء نفسها في ملكال، التي لديها شيء من السمات ذاتها المميزة لمدينة عطبرة.

٧ - مستقبل مفتشي المراكز

١٢٥ ـ في الوقت الحاضر لا مفرّ من أن يُشرك مفتشو المراكز أو مساعدوهم في الحكومة المحلية كرؤساء مجالس أو ضباط تنفيذيين، علماً بأنه ليس من المعتاد أن يُفصل العمل التنفيذي للسلطة المحلية عن عمل المركز. هذا التزاوج بين مؤسسات الحكومة المركزية والمحلية هو السبب الأساسي في الالتباس الحاصل في عقول الناس. طالما ظلّ هذا الالتباس موجوداً فإن أعضاء السلطات المحلية سيكونون غير مدركين لاستقلالهم أو مسؤولياتهم، ولا يمكن أن يكون العامة ملمّين [بدور] الحكومة المحلية الذاتية. تماشياً مع غرض هذه الفقرات أنا أفترض أن الفصل [بين السلطات] يجب أن يبدأ بسرعة وفق الخطوط التي ناقشتها في موضع آخر، وأن السلطة المحلية بموظفيها ومبانيها يجب أن تظهر إلى حيّز الوجود قبل أن تلقى عليها أعباء إضافية. لكن يجب أن يكون مفتش المركز، بطريقة أو بأخرى، بمثابة القابلة بالنسبة إلى الحكومة المحلية. وما من أحد، يطلع على هذا التقرير، إلا ويدرك أنني أعتبر مفتش المركز وسيطاً أساسياً، يمكن من خلاله أن تكون الحكومة المحلية قوة حيوية في السودان خلال السنوات القليلة المقبلة. وليس المطلوب منه فقط أن يكون هو القابلة للسلطات المحلية، التي لم تولد بعد، بل لديه عمل أكثر حساسية يتمثل في التحول التدريجي لتلك السلطات المحلية، التي تعتمد الآن على جهاز الإدارة الأهلية، إلى أجهزة تمثيلية ومتقدمة فاعلة. وواضح في عدد من فقرات هذا التقرير أن تأمين قبول الناس للتحول التدريجي لشاغلي مكاتب المجالس، وتقديم جهاز تنفيذي خبير بالعمل، والبحث عن المواهب، ونقل المعرفة الصحيحة لتقنيات الانتخابات، وتثبيت مبادىء المالية العامة، وتوجيه المجالس الجديدة التي تم إصلاحها، هي من الأعمال التي تقع على عاتق مفتشي المراكز لكنها [تمثل جزءاً] ضئيلاً من واجباتهم [الأساسية].

١٢٦ ـ كيف يُنفذ هذا؟ من ناحية مثالية بإعادة تصنيف اختصاصات مفتش المركز، لذا ففي أية مديرية يجب أن يوكل هذا العمل إلى عدد محدّد من مفتشي المراكز. من ثم

فإنهم سيؤسسون حكومة محلية ذات هدف أحادي لم يكن معروفاً لدى المركز في الوقت الراهن. علاوة على ذلك إذا عدّل لقبهم الرسمي، إلى مستشار الحكومة المحلية تتمكن العامة من التفريق بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية. (لقد تطرّقت إلى هيئة التفتيش الدائمة في الحكومة المحلية في مكان آخر، الفقرتين ١٠ ـ ١١).

لكن هناك بعض الإعتراضات على تعيين مفتش مركز متخصص لهذا الغرض. يبدو أن مفتشي المراكز لا يفضلون ذلك. على سبيل المثال يعتقد أحد مفتشي المراكز «أن القابلة التي ستأتي بحكومة محلية جديدة يجب أن تكون شخص معروفاً من السكان المحليين، شخصاً يعمل معهم في كل نواحي الإدارة اليومية». ويبيّن آخر أن مفتشي المراكز المتخصصين لديهم مجالات أوسع يجب أن يغطوها. إذ توجد في جنوب السودان مشكلة اللغة؛ يوجد في الغالب عدد من اللغات في المنطقة الواحدة. إذا قُدمت هذه المساوىء لترجيح كفّة المحاسن الجلية [لمفتش المركز] المتخصص أو إذا لم يكن تأمين المتخصصين متوقعاً في المستقبل القريب في أية مديرية فيجب أن يسمح لمفتش المركز بأن يركّز على قيام الحكومة المحلية، حتى لو كان ذلك على حساب التجاهل المؤقت لأعماله الأخرى. في الوقت الحاضر فإن مفتشي المراكز مرتبكون وغير قادرين على أن ينفذوا كل أعمالهم وغير متأكدين مما يؤجلون تنفيذه. سواء تم تأدية العمل من قبل مفتش مركز متخصص أم من قبل مفتش مركز أثناء تأدية وظيفته فإنه شيء عاجل، لأن، من وجهة نظري، مستقبل الحكومة المحلية في السودان يتوقف إلى حد كبير على أدائها الناجح الذي يقدّم بمعاونة الضباط التنفيذيين.

وسيكون في المراحل الأولية مناسباً ـ وغالباً مفيداً ـ أن يعمل مفتش المركز رئيساً للمجلس، ويقوم بتنظيم الوقائع ويساعد الأعضاء تدريجياً لكي يدركوا أهمية وظيفتهم ومسؤولياتها. وتتمثل المرحلة الأخيرة ـ التي تتزامن مع المراحل النهائية لاستيعاب واجبات مفتشي المراكز التي ستناقش أدناه ـ في عمل المجلس كوحدة خاضعة لتفتيش الحكومة المركزية الدائم. أنا لست مؤيداً للعمل الذي يدرّ ربحية بسيطة في سبيل بلوغ المرحلة النهائية بسرعة، لأن مثل هذا العمل ربما يأتي بأساس رديء.

١٢٧ ـ لقد اشتكى إليّ مفتشو المراكز من عدم توافر الفرصة لهم في رؤية نظام حكومة محلية يعمل بصفة كاملة. من ثم فإن قضاء شهر واحد مع سلطة محلية إنجليزية متواضعة، يمكن أن يعطيهم كل ما يصبون إليه. ويجب أن تنظم بسهولة زيارات مفتشي المراكز إلى سلطات الحكومة المحلية الإنجليزية وذلك عندما يكونون في إجازاتهم السنوية. ويجب ألا نتلكأ في أن ننظّم لهم [مثل هذه الزيارات] في عام ١٩٤٩. وقد اقترح عليّ أحد مفتشي المراكز بأن تكون هذه الزيارات مرتبطة بزيارات مماثلة للدول العربية مثل سوريا أو العراق.

١٢٨ ـ ستؤثر التعديلات الواردة في هذا التقرير على مستقبل مفتش المركز، الموضوع الذي طُلب مني تناوله، لأنه يوجد ضمن إطار تنمية الحكومة المحلية، إلا أنه لا يقع تماماً داخل مجال تفويضي.

نظام مفتش المركز الذي هو بمثابة الوكيل العام وعين الحكومة وأذنها، فيه عدد من المحاسن في المراحل الأولية لتطوير المجتمع، لأنه:

- يعطي سلطة مباشرة في أرض الواقع إلى مفتش المركز الذي يمكن أن يتعامل بالشعور العام مع احتياجات الناس؛
- يؤكد أن النظرة الشاملة يجب أن تُؤخذ من المشكلات الإنسانية؛
- يُمكّن من إنجاز العمل بكلفة بسيطة كتشييد المباني مثلاً؛
- يُجنّب حدوث مشكلة التنسيق بين المصالح المتخصصة؛
- يُزود الوحدات الحكومية المختلفة بوكلاء محليين لتنفيذ العمل؛
- يضمن على وجه التحديد للمصالح المركزية أن تنشىء أجهزة محلية لأداء الواجبات البسيطة أو المتفرقة؛
- يُمكّن من اتخاذ القرارات السريعة والبسيطة؛
- يُمكّن من أن تنقل وجهات نظر الحكومة وسياستها إلى الفرد العادي وفي الوقت نفسه يمكّن الحكومة من الإلمام بأحوال القطر وآراء الناس؛
- وأخيراً، يقدم آليات أكثر استجابة للتغيير في الساحة السياسية من استجابة المصالح المستقلة.

من جانب آخر فإن للنظام مساوئه، لأنه غير ديموقراطي وغير متقن، ويميل إلى أن يثقل على الضابط بالمشكلات الآنية ذات التأثير السلبي على المحافظة على الخدمات الموجودة. ويعتمد جهازه الحقيقي في أية منطقة شخصية مفتش المركز. وأخيراً، بما أن الخدمات تنحو باتجاه النمو في منحى تخصصي فإن مفتش المركز يصبح أكثر فأكثر صاحب كل الحرف الذي لا يتقن واحدة منها.

ستنتهي خدمة مفتش المركز في السودان، بعد قيام الحكومة المحلية الذي سيحرمه ممارسة جزء كبير من واجباته، ولأن المجتمع سيكون غير قادر على تحمّل نفقات جهازين محليين لهما صبغة حكومية عامة. أينما وجدت ازدواجية في عمل المركز وعمل ضابط المجلس المحلي، ستكون هذه الازدواجية مصدراً للسخط. على الرغم من ذلك فإن إنهاء عمل مفتش المركز سيكون مصحوباً بالخسائر. ويُمكن مع شيء من التيقّظ أن توجد بعض الوكالات الحكومية القادرة على أن تستوعب واجبات مفتش المركز المتعددة،

لكن هذا لا يعوّض اختفاء طاقم من الضباط الذين استطاعوا أن يفسّروا للناس، بطريقة مبسطة ومحببة ـ عبر جيلين من السودانيين ـ أسرار الحكومة البعيدة المدى.

١٢٩ ـ بمساعدة عدد منهم، جمعت لائحة بالواجبات الأساسية لمفتشي المراكز، والتي أقترح أن ترتب وفق الأسس المبيّنة في نهاية هذا الفصل. ومن أجل إعداد التقسيم سآخذ نطقتين في الاعتبار:

أ ـ أن يكون لدى السلطات المحلية جهاز إداري محلي شمولي، يجب أن تثق المصالح المركزية به وتستغله في الأعمال التوكيلية، كإجراءات الدفعيات المستحقة نيابة عن المصالح بالإضافة إلى العمل الذي اعتاد مفتشو المراكز أداءه.

ب ـ في أي وقت وتحت أي ظرف، فالسلطات المحلية مطالبة بأن توضح أو تبرّر للناس السياسة الحالية للحكومة تجاه الموضوعات التي لا تهمّ الحكومة المحلية كالعمل الذي يقوم به مفتش المركز بانتظام.

١٣٠ ـ إنه من غير الممكن أن يُقترح جدول زمني للاستغناء عن وظيفة مفتش المركز. بل يجب أن تقف الحكومة المحلية على قدميها أولاً. وفي الوقت الذي يكون فيه الجهاز التنفيذي للحكومة المحلية يعمل بفاعلية في أية منطقة فإن الأعمال بالوكالة يمكن أن تنقل إليه. وفي الوقت نفسه ستتولى السلطات المحلية، تدريجياً، العمل الجديد للحكومة المحلية. وفي الوقت نفسه أيضاً إذا أُجريت الترتيبات لتقوية موظفي الجهاز القضائي المركزي ولتدريب الجهاز القضائي في عمل المحاكم الأهلية فسيعتزل مفتشو المراكز أعمالهم القضائية ويتخلون عن الجزء الأساسي منها، وبذلك تكون وظيفتهم في طريقها إلى النهاية. لكن ستكون هذه العملية حساسة ويجب ألا تُدفع بتسرُّع: الانتقال التدريجي ضروري وليس التخلي المفاجىء. أي من أعمال مفتشي المراكز، مهما كان متواضعاً، فيجب ألاّ يسمح بتجاهله خلال عملية الانتقال.

على الرغم من ذلك يجب أن تكون عند الحكومة فكرة واضحة عما تخطط له، وعند صياغة هيكليتها يجب أن تأخذ في الاعتبار أن وجود مفتش المركز سيجعل الناس ينظرون إليه كممثل للحكومة وأن الأجهزة التي ستشغل وظيفته، لا يمكن أن تظهر على درجة من التميز أو في كامل سلطتها. على أي حال فإن وظيفة مفتش المركز سينتهي دورها في بعض المناطق بأسرع من الأخرى، وستكون العملية تدريجية. وفي تلك المناطق (بعض منها في الشمال والبعض الأكثر في الجنوب) التي لم تكن مهيأة لحكومة محلية كاملة لفترة من الوقت، فإن الإدارة المباشرة ستبقى لسنوات عديدة وسيكون من الخطأ أن يُبعد مفتش المركز قبل أن تثبت المنطقة صلاحيتها للحكومة المحلية الذاتية وقبل أن تأخذ بزمام المبادرة في الأمور المحلية.

١٣١ ـ هناك أيضاً جانب شخصي لهذه المسألة، وهو اهتمام مفتشي المراكز البريطانيين والسودانيين بمستقبلهم الوظيفي. وتزامن تطبيق هذه السياسة، كما أوضحت في هذا الفصل، مع قرار وضع الهيكلية الدائمة لجهاز تفتيش الحكومة المحلية، سيمكّن إعداد تصوّر أوّلي يمكن فيه أن يُعفى مفتشو المراكز من وظائفهم وتنتهي [خدمة] أولئك الذين فُوّضوا لفترة موقتة لتأسيس الحكومة المحلية. ويمكن أن تحصر أعداد الذين سيستوعبون في جهاز تفتيش الحكومة المحلية والبقية التي لم يتم استيعابها ستكون جاهزة للأعمال الإدارية الأخرى في مرافق الحكومة المركزية. (يغلب الظن بأن بعض مفتشي المراكز السودانيين ومساعدي مفتشي المراكز سيضمون إلى الحكومة المحلية كضباط تنفيذيين. سيريح إعلان هذه السياسة عقول مفتشي المراكز، وكذلك سيساعد على تحديد طبيعة الدورة التدريبية الذي يجب أن يدرّس في مدرسة الإدارة في العقد القادم ـ الموضوع الذي سأناقشه في جزء آخر [من هذا التقرير].

١٣٢ ـ خطتي المقترحة للانتهاء من مهمات مفتشي المراكز هي كما يلي:

(أ) [الواجبات التي يمكن أن] تنقل إلى ضباط متخصصين في الحكومة المركزية.

١ ـ الإشراف على السلطات المحلية (يعني الإشراف الدائم بعد انتهاء مرحلة التأسيس).

٢ ـ العمل القضائي الذي يتباين في حجمه من منطقة إلى أخرى. ويبدو أن الواجبات القضائية الرئيسية هي:

١/٢ ـ أن يترأّس كقاضٍ منفرد أو كقاضٍ في المحاكم الكبرى (قضايا القتل) والمحاكم الصغرى (محاكمة قضايا العَود) (متردي الإجرام).

٢/٢ ـ رفع استئنافات محاكم المدن إلى المحكمة العليا أو التعليق عليها.

٣/٢ ـ العمل في القضايا المستعجلة بالإنابة عن القاضي في حالة غيابه.

٤/٢ ـ المراجعة والعمل الاستئنافي المتعلق بالمحاكم الأهلية والإشراف على هذه المحاكم وسجلاتها. العمل الذي يؤدّيه مفتشو المراكز للمحاكم الأهلية مهم جداً. وبعضه يعدّ عادياً مثل تحديد عقوبات الأفراد المحالين من المحاكم الأهلية على السجن، وهذا يتمّ عند دخولهم السجن. ومن أجل خلق بديل لمفتش المركز في هذا الخصوص يرغب القسم القضائي في تحضير طاقم جديد من القضاة المدرّبين والمتفاعلين مع القيم المحلية للعدالة. إذا لم يكن هناك استجابة واستغلال لمبدأ العدالة، فإن كل منطقة ستحتاج إلى قاضٍ مقيم.

٣ ـ خدمات التعليم فوق المستوى الابتدائي.

٤ ـ إدارة الأعمال المتخصصة، مثل المشروعات الزراعية على النيل. (يجب أن تحوّل هذه إلى وزارة الزراعة).

(ب) ـ [الواجبات التي يمكن أن] تُنقل إلى السلطات المختصة التي أتيت على ذكرها في موضع آخر من هذا التقرير.

١ ـ خدمات الشرطة (ربما يسحب إعطاء رخص الأسلحة النارية وحيازتها من الشرطة).

(جـ) ـ [الواجبات التي يمكن أن] تُسلم إلى السلطات المحلية:

١ ـ تشيد مباني السلطات المحلية وصيانتها.

٢ ـ العمل بالوكالة كسلطة مبانٍ.

٣ ـ أعمال تخطيط المدن.

٤ ـ خدمات التعليم الابتدائي.

٥ ـ إدارة مستوصفات الصحة العامة.

٦ ـ الرخص، بما في ذلك رخص بيع الخمور، وذلك باستثناء الرخص التي أعطيت للشرطة.

٧ ـ الشكاوى المتعلقة بالحكومة المحلية.

٨ ـ تقديم النصح إلى المصالح الحكومية حول الظروف المحلية.

٩ ـ الأعمال الزراعية.

١٠ ـ الطرق التي أضحت السلطات المحلية مسؤولة عنها.

١١ ـ العمل البيطري.

١٢ ـ السجون المحلية (يمكن أن يكون الحد الأقصى للعقوبة ستة أشهر).

(د) ـ [الواجبات التي يمكن أن] تسلم إلى السلطات المحلية كوكيل للحكومة المركزية:

١ ـ مصاريف المصالح الحكومية الأخرى وإيراداتها.

٢ ـ الإدارة المحلية لأراضي الحكومية.

٣ ـ إدارة شؤون ضرائب الأرباح. (ربما يرغب السكرتير المالي في أن يتولّى إدارتها مباشرة).

٤ ـ تحصيل ضرائب رخص العربات.

٥ ـ تشييد وصيانة مباني المصالح المركزية (بما ذلك الاستراحات).

٦ ـ الرقابة على عطاءات المشروعات (إلى الآن ترغب الحكومة المركزية في تفويضها هذه الأعمال).

٧ ـ إجراءات الانتخابات.

٨ ـ تشييد وصيانة تلك الطرق التي ما زالت الحكومة مسؤولة عنها.

(هـ) ـ [الواجبات التي يمكن] أن تسلّم إلى رئاسة المديريات وتدار منها مباشرة:

١ ـ تسوية الصراعات القبلية الكبيرة.

٢ ـ إرشاد الحكومة في الجوانب الخاصة بالسياسة المحلية العامة، كإرشاد موازٍ للإرشاد الذي يُقدم حول الخدمات المعينة التي تؤدّى من قبل السلطة المحلية أو المصلحة الحكومية، وذلك حسب الجهة المسؤولة عن الخدمة المحلية.

٣ ـ التوصيات عن مستحقي الجوائز والتشريفات.

٤ ـ الشكاوى بخلاف تلك المتعلقة بالحكومة المحلية (تكون غالباً تلك المخولة عن طريق القاضي المقيم).

٥ ـ السجون الرئيسة (غالباً للعقوبات التي تتجاوز الستة أشهر).

٦ ـ تراخيص الأندية والجمعيات.

٧ ـ الرقابة على غير السودانيين (أذونات للهنود وخلافهم).

٨ ـ الزواج غير الإسلامي (الفقرة ١١٣).

(و) ـ [الوثائق التي يمكن أن] تسلّم إلى مصلحة الأرشيف في مكتب السكرتير الإداري كَمَراجع: كل ملفات المراكز عدا الملفات المفتوحة (أو المستعملة).

١٣٣ ـ يجب أن تبيّن النقاط التالية:

أ ـ قبل أن يعاد توزيع واجبات مفتش المركز بطريقة دستورية، أو خلافه، يجب أن تعدّ قائمة تحوي واجباته، ولا شك أن عمله يتباين من منطقة إلى أخرى. ففي كل منطقة توجد هناك واجبات معينة لمفتش المركز، فمثلاً في بعض المناطق تعتبر الترتيبات المحلية للحفاظ على الآثار مهمة جداً. لا توجد قائمة مكتملة من الواجبات. من ثم فإنه يجب أن يوضع العبء على أي مفتش مركز ليضع لائحة عن الأعمال في منطقته مع قائمة شاملة كدليل يستعين به قبل أن يسلّم مهامه المكتبية، يجب أن يوجد خليفة لتسلّم أي من مهامه الوظيفية. لقد اطلع على مسودة هذا الجزء عدد من مفتشي المراكز العاملين في مناطق مختلفة. لذا، فإنني واثق من أن قائمة المهمات التي أعددتها مكتملة وكافية لتقديم المعلومات الخاصة باتخاذ قرار حول المبادىء.

ب ـ أعمال التوكيل الأربعة التي أقترح أن تنقل إلى السلطات المحلية (د. فقرة ١٣٢ أعلاه) يمكن أن تحول إلى البند (أ) (مثلاً أن تسلّم إلى ضباط متخصصين من الحكومة المركزية) إذا كانت مكاتب الإيرادات المحلية مفتوحة، كما اقترح أحد مفتشي المراكز.

والأعمال هي:

١ ـ مصاريف المصالح الحكومية الأخرى وإيراداتها.

٢ ـ الإدارة المحلية للأراضي الحكومية.

٣ ـ تحصيل ضريبة رخص السيارات.

وحجتي في عدم اقتراح مثل هذه المسار هي الشك في أن الحكومة المركزية ستشعر بأنها معفية من أن تُنشىء مكاتب في أية منطقة يكون فيها لدى السلطة المحلية جهاز تحصيل وحسابات كفي وقادر على أن يقوم بالعمل.

VI - موجز الاستنتاجات الرئيسة

توطئة:

لقد أحدثت السبع عشرة سلطة حضرية، القائمة الآن، تقدماً ملحوظاً نحو الحكم الذاتي. وهي أجهزة منتخبة ومحبة لعملها لكنها محجّمة بسلسلة مقيدة من الواجبات والاعتماد على الموظفين المنتدبين من الحكومة وقلة عدد الضباط والرقابة المالية المباشرة. (الفقرة ١١٥).

لقد تطورت أيضاً الست والعشرون سلطة ريفية لكن بقدر محدود. إذ إنها تعاني من معوقات إضافية تتمثل في عدم فاعلية الجهاز التنفيذي، وفي المجالس المكوّنة إلى حد كبير من أعضاء الجهاز القبلي الذين يعملون في الوقت نفسه كضباط مدفوعي الأجر في المجلس، وفي النظام الضريبي المحلي المعقّد الذي يجعل السلطات معتمدة على المفاوضات مع السكرتير المالي في تسوية أوضاع ميزانياتها. (الفقرة ٦).

يوجد سلطتان محليتان فقط في المديريات الجنوبية الثلاث. (الفقرة ٧).

المبادىء:

١ ــ المتعلقة بالمصالح المركزية:

في ضوء الوضع القائم في المصالح المركزية فإن المبادىء التالية يجب أن تكون متواكبة مع تلك التي ستحكم أجهزة المصالح وتوجهها نحو الحكومة المحلية.

١ ـ يجب أن تكون هناك سلطة عليا تضع هيكلية الحكومة المحلية والوظائف التي يجب أن تقوم بها السلطات المحلية.

٢ ـ يجب أن يكون هناك مصلحة مركزية واحدة مسؤولة عن الإشراف العام واليومي على أداء الحكومة المحلية.

٣ ـ يجب أن تكون إعادة تنظيم الحكومة المحلية مرتبطة بالرغبة في أن نضع ثقة أكبر في السلطات المحلية.

٤ ـ إذا كان ينبغي أن تؤسس الحكومة المحلية، بنجاح وفق مواصفات أكثر مرونة وقابلية للتوسع، فإن الأولوية القصوى يجب أن تعطى إلى العمل الذي سيقع على عاتق المصالح المركزية خلال السنوات القليلة المقبلة.

٥ ـ يجب أن يكون واضحاً أن هناك احتمالاً في زيادة التكلفة الإدارية لفترة موقتة خلال المرحلة الانتقالية. (الفقرة ٨).

٢ ـ المبادىء المتعلقة بالسلطات المحلية:

إن توجّه الحكومة الذي يقضي برفض الهيكل الهرمي وإنشاء شبكة من السلطات المحلية المستقلة وتكوين نظام إدارة منفصل عن نظام الحكومة المركزية هو توجّه جدير بالتقدير. ومن ثم يجب أن تؤسس الحكومة المحلية في السودان وفق المبادىء الأساسية التالية:

١ ـ يجب أن تكون السلطات المحلية أجهزة متعاونة ومسؤولة أمام جمهور الناخبين المحليين.

٢ ـ يجب أن يكون نظام الحكومة المحلية مرناً بصورة كافية تسمح [باستيعاب] الظروف المتباينة في السودان.

٣ ـ يجب أن تمنح المهمات الجديدة للسلطات المحلية تدريجاً عندما تثبت السلطات نفسها أنها قادرة على ممارسة مسؤولية إضافية.

٤ ـ يجب أن تُمنح السلطات المحلية أكبر قدر ممكن من الاستقلالية.

٥ ـ يجب أن يكون للسلطات المحلية موارد ضريبية مستقلة.

٦ ـ يجب أن يكون هناك إشراف مركزي مناسب مع سلطة تسمح بتعليق عمل السلطة المتمردة أو غير الفاعلة.

٧ ـ يجب أن يستحدث نظام للإعلانات.

٨ ـ يجب أن تكون وحدات الحكومة المحلية مستقرة مالياً وقادرة على أن تجذب أفضل الأفراد كأعضاء وضباط.

٩ ـ يجب أن نتريث في تطوير الحكومة المحلية إلى أن يتم تزويدنا بجهاز تنفيذي مناسب.

تطبيق المبادىء:

١ ـ تقنية الرقابة المركزية على الحكومة المحلية:

الرقابة والمؤازرة للحكومة المحلية من قِبَل المصالح المركزية لها أهمية خاصة لكن الإشراف المباشر سيكون مثيراً للقلق.

الوثائق التي سترسل من المصالح المركزية إلى السلطات المحلية يجب أن تكون باللغتين الإنجليزية والعربية أو العربية فقط. (الفقرة ١١).

شرحت [الحاجة إلى قيام] جهاز دائم لمصلحة الحكومة المحلية وتزويده بموظفين في الفقرة ١٢. ويجب أن يكون هناك مجلس حكومة محلية تمثيلي تُشرك فيه كل المصالح الحكومية ذات الصلة بالحكومة المركزية، وتكون هناك مصلحة حكومة محلية بجهاز يتألف من ممثل لمكتب القسم القضائي والسكرتير المالي وكبير مفتشين. ويجب أن يوجد قسم للحكومة المحلية أو على أقل تقدير ضابط حكومة محلية في كل المصالح المرتبطة بها، وأن يكون هناك ممثلون إقليميون يعملون سوياً. ثم يكوّن هؤلاء لجنة المديرية برئاسة مفتش الحكومة المحلية.

تشمل الموضوعات المتنوعة التي يجب أن نلفت الانتباه إليها:

- الحاجة إلى ممثلين محليين مدرّبين جيداً؛
- ضرورة جعل السلطات المحلية ملمة إلماماً كاملاً بالتطورات الحالية؛
- حيوية التحريات الرسمية في قضايا التقصير؛
- أهمية التقرير السنوي الصادر عن مصلحة الحكومة المحلية؛
- الحاجة إلى المراجعة الدورية لأداء الحكومة المحلية؛
- استغلال المشروعات العامة للتنمية؛
- محاسن القوانين المحلية النموذجية وتأثير التوجيه العامل للسلطة المهمِلة (الفقرة ١٤).

من الناحية العددية فإن الجهاز الحالي لقسم الحكومة المحلية في مكتب السكرتير الإداري غير كافٍ لوضع الأعمال الوسيطة، من ثم يجب تعزيزه وفق المواصفات المقترحة في التقرير إذا كان ينبغي التقدم نحو قيام حكومة محلية.

٢ ـ هيكل الحكومة المحلية:

يجب أن يكون الهيكل مرناً يعطي فرصة لتباين النمط الرسمي في المناطق المختلفة. ويجب أن تعطى الاعتبارات التالية إلى السلطات الموجودة.

١ ـ يجب أن تكون الوحدات قوية لدرجة تستطيع معها أن تستوعب جهازاً تنفيذياً كفياً.

٢ ـ يجب أن تكون مستقلة مالياً.

٣ ـ نسبة للمساحة الواسعة وقلّة عدد السكان والموارد المالية المحدودة في السودان يجب أن يقبل وجود وحدات حكومية أكبر من التي توجد في المناطق الأكثر كثافة سكانية.

٤ ـ يجب تجنّب قيام البلديات ذات السلطات المتخصصة.

٥ ـ يجب أن ننظر بعناية إلى الاعتبارات العملية الخاصة بتوفير الضباط التنفيذيين والموارد المالية إلى السلطات الموجودة أصلاً. (الفقرة ١٨).

التوجّه الحالي هو أن تنشأ حكومة محلية من مستويين في السودان (الفقرة ١٩)، لكن لأسباب شرحتها في الفقرة ٢٠، فإن نظام المستويين غير مرغوب فيه. توجد محاولة في الملحق رقم (٥) تبيّن كيف تنفذ السياسة الحالية وتوضح في الفقرات ٢١ ـ ٢٣ تأثير السياسة الحالية مقارنة مع تنظيم الحكومة المحلية على نظام المستوى الواحد ذي السلطات المتعدّدة الأغراض. إن الاختلاف بين البديلين هو أن نظام المستويين سيخلق كيانات منفصلة لعدد من المدن الصغيرة، التي من حيث المبادىء الموصى بها يجب أن تنشأ في إطار المناطق المحيطة بها. لكن يعتقد أن الاستيعاب المباشر لهذه السلطات سيكون تصرفاً أخرق. يستحسن تعيين مندوب حكومة محلية يحدّد أطر السلطات المحلية، ومهماتها الأساسية والنظام الذي يجب أن تتبعه. (الفقرة ٢٤).

يجب أن تُشجّع السلطات المحلية على النظر إلى الخدمات المشتركة والتنظيمات المتبادلة على أنها مسائل عادية في إدارة الحكومة المحلية. (الفقرة ٢٥).

إن قيام مجالس القرى ولجان المدن المساعدة للسلطات المحلية أمر مرغوب فيه. (الفقرة ٢٦).

يجب أن تجهز المناطق التي ما زالت غير مهيأة للحكومة المحلية الكاملة بقيام مجالس موقتة تعمل مع لجان تنفيذية صغيرة. (الفقرتان ٢٧ ـ ٢٨).

٣ ـ وضع السلطات الأهلية في الحكومة المحلية:

باستثناء المناطق الحضرية فإن القبلية تتمدّد بعمق في جذور الحياة في السودان، وإن السلطات الأهلية قد استُغلت إلى أقصى حد في الإدارة المحلية. ويحمل أعضاء الجهاز القبلي الآن، عبء خدمات الحكومة المحلية بالإضافة إلى عملهم القبلي والقضائي، وقد حُمّلوا أكثر مما يجب واستغلوا في الأعمال التي تتطلب وجود إداري مدرّب. لذلك يجب أن يُعفوا من الإشراف على خدمات الحكومة المحلية الحديثة، لكن يجب أن يوظفوا في العمل القضائي وجباية الضرائب والأمن والواجبات التقليدية الأخرى. عدا الأعمال المفوّضة إلى السلطات الأهلية التي تشمل إجمالاً الرقابة على الرعي، فإن زعماء القبائل عندما يعينون في وظائف الحكومة المحلية يجب أن يكونوا في وضع موظفي الحكومة المحلية الآخرين ذاته. ويجب أن يكون الأفراد الذين يحصلون على رواتب من السلطات المحلية غير مؤهلين للانتخاب في المجالس. وسيظلّ الناظر موضع تقدير واحترام، ويكون مسؤولاً عن الشؤون القبلية والعمل القضائي والمسائل التشريفية. يؤمل أن يكون عضواً في السلطة المحلية التي ستستشيره في عدد من الأمور، ويجب أن يقبض راتبه مباشرة من الحكومة.

٤ ـ دستور السلطات المحلية:

لقد أعدّ دستور السلطات المحلية في السودان والقواعد التي تحكم الإجراءات الداخلية بطريقة حاذقة، ويعلّق في التقرير فقط على النقاط المتعارضة. الجانب الذي يصعب تعايشه مع الحكم الذاتي هو وجود عدد من زعماء القبائل في المجالس الريفية وهم في الوقت نفسه ضباط مدفوعو الأجر من قبل السلطة [المحلية]. (الفقرتان ٣٧ ـ ٣٨).

٥ ـ سلطات وواجبات السلطات المحلية:

ستؤدي السلطات المحلية بعض الأعمال بالنيابة عن الحكومة المركزية وتنفّذ بعض الواجبات التشريعية الموكولة إليها. يجب أن توفر السلطات المحلية كل الخدمات عدا الخدمات التي تؤدّيها الحكومة المركزية، وذلك لأسباب بعضها فني والبعض الآخر خاص. وليس ضرورياً أن تحصر السلطات المحلية في الخدمات التقليدية الخاصة بالسلطة المحلية في الدول الغربية. ويجب أن تكون قادرة على تقديم خدمات جديدة دون إجراءات شكلية متعددة (الفقرات ٣٩ ـ ٤١). وتناقش الفقرات ٤٣ ـ ٥٤ بعض الأعمال التي يمكن أن تقوم بها السلطات المحلية.

٦ ـ الرقابة على الشرطة:

يحثّنا الانسحاب المقترح لمفتشي المراكز أن ننعم النظر في مستقبل قوة الشرطة التي يشرف عليها الآن مفتشو المراكز. قوة الشرطة المركزية غير مرغوب فيها. يجب أن تنشىء السلطات المحلية سلطات خاصة لهذا الغرض. ويجب أن يدمج حرس زعماء القبائل (الفقرات ٥٥ ـ ٦١) في قوة الشرطة والبقية يبقون سعاة. (الفقرة ٩١).

٧ ـ علاقة الحكومة المحلية بالمشروعات الزراعية الكبيرة:

يجب أن تمثّل السلطات المحلية في الأجهزة الإدارية لمثل هذه المشروعات، لكن يجب ألا تشارك في تحديد السياسة الداخلية. وعلى مستوى القرية لا يمكن أن نفصل تماماً الأمور القروية عن الأمور المتعلقة بالمشروع، لكن يمكن أن توضع جانباً بقدر الإمكان. (الفقرات ٦٤ ـ ٦٦).

٨ ـ المصلحة العامة في الحكومة المحلية:

تحتاج المصلحة العامة إلى أن تكون دائماً محل تقدير. وتساعد على ذلك المباني الجيدة، ووقائع الاجتماعات المنظمة، وعرض الحقائق للعامة بطرق جذابة، لكن الحاجة الملحّة في هذه اللحظة هي أن تكون رسالة الحكومة المحلية مرتبطة بالسودانيين ذوي النفوذ. (الفقرتان ٦٧ ـ ٦٨).

٩ ـ الجهاز التنفيذي للسلطات المحلية:

يجب أن تكون مسؤولية إعداد السياسة والتنفيذ من مهام المجلس، إلا أن مسؤوليات الضابط التنفيذي ستكون أوسع من مسؤوليات كاتب المدينة الإنجليزي (الفقرات ٦٩ ـ ٧١).

١٠ ـ كادر الحكومة المحلية:

يجب أن يكون كادر الحكومة المحلية مستقلاً ومتلائماً مع شروط خدمة الحكومة المركزية ومشابهاً لها. (الفقرتان ٧٢ ـ ٧٣). إضافة إلى الضابط التنفيذي يجب أن تعيّن كل السلطات مراقب مبانٍ (فقرة ٧٤). ويجب ألاّ يُعيّن أمين خزينة حتى يكون حجم العملية الإدارية كبيراً يسمح باستيعابه. في الوقت الحاضر يجب أن يعمل الضابط التنفيذي أميناً للخزينة (الفقرة ٧٣). يجب أن تشرف لجنة الخدمة المركزية على كادر الحكومة المحلية بصورة عامة، وتشارك في إشغال بعض الوظائف العليا (الفقرة ٧٨). ويجب أن تعدّ الدورات التدريبية الخاصة بالضباط الإداريين العاملين في السلطات المحلية (الفقرة ٨١). يجب أن توظّف الجهود الآنية في إيجاد مراقبي مبانٍ للسلطات المحلية (فقرة ٨٤). ويجب أن تكون التعيينات المستقبلية لأساتذة المدارس الأوّلية وموظفي المستوصفات عن طريق موظفي السلطات المحلية. ويجب أن يعطى الموظفون الحاليون الفرصة في البقاء كموظفي حكومة مركزية منتدبين أو في الانتقال إلى خدمة السلطات المحلية (الفقرات ٨٦ ـ ٨٧).

١١ ـ المالية:

يجب أن تلغى ضريبة المنازل وتعطى السلطات المحلية الحق في تحصيل ضرائب الممتلكات (الفقرة ٩١).

خارج المدن يجب تسليم عملية جباية الضرائب المباشرة إلى السلطات المحلية شرط أن تدفع قسماً للحكومة، وذلك حتى تصبح قادرة على صرف كل إيراداتها (الفقرة ٩٢).

يجب أن يسمح للسلطات المحلية بأن تقرّ ضرائب على الملاهي والخمور والمشروبات الروحية، وربما تحتاج إلى ضرائب أخرى فيما بعد. يجب أن تظل رخص السيارات ضريبة مركزية (الفقرة ١٢٠).

يجب أن تراجع رسوم الخدمات (الفقرة ٩٤)، وتكون هناك إعانة نسبية للخدمات الفردية وإعانة عجز للمناطق الفقيرة (الفقرات ٩٧ ـ ١٠١).

يجب أن تمنح الحكومة المركزية السلطات المحلية قروضاً لبناء المشروعات الكبيرة، وتسمح لها بأن تقترض مباشرة من العامة شرط أن تخضع لرقابة الدولة (الفقرات ١٠٥ ـ ١٠٨).

في أثناء مرحلة إعداد الحكومة المحلية يجب أن تستمر عملية إطلاع الحكومة المركزية على الميزانيات للتصديق عليها (فقرة ١٠٩).

وبما أن السلطات المحلية ستقوم بالمحافظة على احتياطي التأمين الذي يشمل حصص التجديد والبنود الكبيرة، يسمح لها بوضع الضرائب الكافية لتغطية مصروفاتها سنوياً فقط (فقرة ١١٠).

يجب أن تقوم الحكومة المركزية بتدقيق مستمر في حسابات السلطات المحلية (فقرة ١١١). ويجب أن يمنح مديرو المديريات سلطة محاسبة الأفراد المسؤولين عن التصرفات غير القانونية أو ضياع الأموال الناتجة من الإهمال (فقرة ١١٢).

نظام تقدير المواقع غير مناسب للسودان (الفقرات ١١٦ ــ ١١٧).

يجب أن يحدد تقدير القيمة دون اعتبار لقانون تسجيل الإيجارات (فقرة ١١٨).

١٢ ــ المدن الثلاث: الخرطوم أمدرمان الخرطوم بحري:

يجب أن تبقى للمدن الثلاث سلطاتها المستقلة، لكن في أي وقت تكون هناك حاجة إلى خدمة مشتركة يجب أن يؤخذ في الحسبان قيام سلطة رئيسة يمكنها أن تؤدي عدداً من الخدمات في هذه المدن وفي منطقة ريفي الخرطوم أيضاً (الفقرات ١٢١ ــ ١١٢).

١٣ ــ عطبرة وملكال:

يجب أن تمارس مجالس هذه المدن كل مهمات السلطات المحلية في مناطقها. ويجب أن تقدم الخدمات الاجتماعية الإضافية في المجمّع عن طريق المصالح وسلطاتها والعمل على تحسين العقارات.

مستقبل مفتشي المراكز:

في خلال السنوات القليلة القادمة من الواجب تعديل وظيفة مفتشي المراكز لكي تمكّنهم من أن يركّزوا على صياغة النظام الجديد للحكومة المحلية (الفقرات ١٢٥ ــ ١٢٧).

من غير المتوقع أن يحتفظ القطر بمفتشي المراكز إلى جانب نظام الحكومة المحلية، لكن الاستغناء عنهم ستصاحبه بعض الخسائر (فقرة ١٢٨).

يجب أن يسلّم مفتشو المراكز مهماتهم تدريجياً إلى أشخاص آخرين (الفقرات ١٢٩ ــ ١٣٣).

الخرطوم

الرابع والعشرون من أبريل عام ١٩٤٩

أ. ج. مارشال

هوامش التقرير:

(١) هو كلاود أندرسون جورج واليس، ولد في الثالث عشر من مارس سنة ١٩٠٢، وأكمل تعليمه الجامعي في كلية واشهام (Washam College) بأوكسفورد. التحق بخدمة حكومة السودان في عام ١٩٢٥ حيث عمل في مصلحة التعليم في الخرطوم (١٩٢٥ ـ ١٩٢٧)، ثم نقل إلى مديرية بحر الغزال (١٩٢٧ ـ ١٩٣٠)، وبعدها إلى مديرية حلفا (١٩٣٠ ـ ١٩٣٣). في عام ١٩٣٤ عُيّن ضابطاً للتعليم في مديرية بربر، ثم مفتشاً للتعليم في المديرية الشمالية (١٩٣٥ ـ ١٩٣٦). وفي الفترة ما بين عامي ١٩٣٦ و١٩٤٤ عمل في مديريتي كردفان والاستوائية. وفي عام ١٩٤٤ عُيّن مساعداً للسكرتير الإداري لشؤون المصالح ثم مساعداً لشؤون الحكومة المحلية (١٩٤٥ ـ ١٩٥٠). أحيل على المعاش (التقاعد) عام ١٩٥٠. أنظر:

H. A. MacMicheal, Sudan Political Service, 1899 - 1956, Oxford: Oxonian Press, n.d., 44.

(٢) هو جورج دونالد ناسمس كلارك، ولد في الرابع عشر من يوليو ١٩٠١، وأكمل تعليمه بكلية مالفرن وأكستر (Malvern and Exter College) في أوكسفورد. التحق بخدمة حكومة السودان في عام ١٩٢٥ حيث عمل في مديرية كردفان (١٩٢٥ ـ ١٩٢٦)، ومديرية النيل الأزرق (١٩٢٧ ـ ١٩٣٢)، ومديرية الخرطوم (١٩٣٢ ـ ١٩٣٣)، ومديرية كسلا (١٩٣٣ ـ ١٩٣٥)، ومديرية النيل الأبيض (١٩٣٥ ـ ١٩٤٠). عُيّن سكرتيراً خاصاً للحاكم العام لمدة عام واحد، ثم عاد إلى العمل في المديرية الاستوائية (١٩٤١ ـ ١٩٤٤)، وبعدها عُيّن نائباً لمدير مديرية النيل الأزرق (١٩٤٤ ـ ١٩٤٨). وفي عام ١٩٤٨ عُيّن مساعداً للسكرتير المالي لشؤون الحكومة المحلية. أحيل على المعاش (التقاعد) عام ١٩٥٠. أنظر: H. A. MAcMochael, 53.

(٣) هو ألفرد فسكاونت ملنر (١٨٥٤ ـ ١٩٢٥)، سياسي بريطاني مرموق، تقلّد عدداً من المناصب السياسية والدستورية في خدمة التاج البريطاني. وفي عام ١٩١٩ عيّنته الحكومة البريطانية رئيساً للجنة دراسة الأسباب السياسية التي أدت إلى أحداث ثورة ١٩١٩ في مصر وتقديم أنجع السبل لإعادة الأمور إلى نصابها. في ديسمبر من العام نفسه وصلت لجنة ملنر إلى القاهرة، وفيما بعد أوفدت عضوين من أعضائها لدراسة الأحوال في السودان وانعكاسات الثورة على شعوب جنوب وادي النيل. وتمثلت أهم توصيات اللجنة في ما يختص بشؤون السودان في رفض النظام المركزي والدعوة إلى نظام حكم لا مركزي يكون سُداه البريطانيين ولُحمته السودانيين. أنظر:

Report of Milner Mission to Egypt 1921, National Records Office, Khartoum, Palace, 1/3/63.

(٤) حاشية المؤلف: «قد لفت انتباهي إلى قانون ١٩٠١ الذي أقرّ قيام مجلس بلديات في السودان. ويعتبر هذا القانون سابقاً لزمانه، لأنه أعطى الحاكم العام سلطة إنشاء مجالس بلدية في المدن التي يراها مناسبة. وكان يمكن أن يكون للمجالس سلطة امتلاك الأرض واقتراض المال. وجسّد القانون سلسلة من الخدمات أوسع نطاقاً من الخدمات التي تمارسها المجالس الآن. ويبدو أنه لم ينشأ مجلس بهذه المواصفات إلى أن استبدل القانون في عام ١٩٢٦».

(٥) هو السير جون مافي، إداري بريطاني عمل في عدد من المستعمرات البريطانية في أفريقيا وآسيا، وكان من دعاة الحكم غير المباشر. عُيّن حاكماً عاماً للسودان عام ١٩٢٦ خلفاً للسير جفري

آرشر (Gaffery Archer) الذي اتسمت سياسته بالتعاطف مع الطبقة المتعلمة والسيد عبد الرحمن المهدي. وفي عهده (١٩٢٦ ـ ١٩٣٤) طبّقت سياسة الحكم غير المباشر في معظم مديريات السودان وأضحى رجال الإدارة الأهلية بمثابة الساعد الأيمن لمفتشي المراكز البريطانيين، وتم في الوقت نفسه تقليص دور العناصر المتعلمة في إدارة شؤون البلاد المحلية، ثم أضحى «الأفندية» مصدر تشكيك وقلق في نظر أصحاب القرار السياسي في الخرطوم.

(٦) هو فريدريك جون لوغارد، ولد في الثاني والعشرين من يناير سنة ١٨٥٨ لأبوين من دعاة المسيحية في شبه القارة الهندية. درس في إنجلترا، ثم التحق بإدارة المستعمرات والمحميات البريطانية في أفريقيا وآسيا، حيث عمل في شرق أفريقيا وغرب أفريقيا وهونغ كونغ. ارتبط اسمه بنيجيريا حيث كان مندوباً سامياً (١٩٠٠ ـ ١٩٠٦) وحاكماً لشمالها ثم حاكماً عاماً (١٩١٢ ـ ١٩١٩). ذاعت شهرته كمهندس لنظام الحكم غير المباشر، الذي أصدر بشأنه عدداً من المؤلفات، أكثرها رواجاً كتابه:

"The Dual Mandate in British Tropical Africa".

(٧) الشكرية قبيلة في أرض البطانة. يُرجع معظم النسّابة أصلها إلى بشير بن ذبيان بن عبد الله الجهني. وقد بلغ الشكرية بقيادة السنّاب قمة مجدهم الاجتماعي والسياسي. والسنّاب نسبة لآل أبي سن، وهم أحفاد شاع الدين بن التويو الذي قيل أنه تربّى في بلاط الفونج وتزوج إبنة السلطان المسماه بياكي. وولد شاع الدين ثلاثة أولاد هم: نايل جد النايلاب، وعوض الكريم جد الحساناب والقدّوراب، وعدلان حد العدلاناب، أما بقية الشكرية فينسبون إلى نايل وأخيه النور. وللشكرية رئاستين إحداهما في رفاعة والأخرى في القضارف. عون الشريف قاسم، ج٣، ١٩٩٦، ١٢٤٣ ـ ١٢٤٧.

(٨) قبيلة «البديرية» هي إحدى القبائل الشمالية التي تدّعي النسب العربي. ويرجع النسّابة أصلها إلى محمد بن بدير جد أفخاذ وبطون البديرية الذين يسكنون في وسط كردفان والمديرية الشمالية وبعض أجزاء السودان المختلفة. ومن ناحية إدارية للبديرية وطنان أحدهما على النيل في المنطقة الواقعة بين دار الشايقية وحدود الدناقلة الجنوبية والآخر في وسط كردفان. ولهم في كردفان نظارة أسّسها المستعمر في عام ١٩٣٤ تحت أُمرة أولاد زاكي الدين محمد حلو. وتوجد رئاسة هذه النظارة في حي الناظر جنوبي غربي مدينة العبيد. أنظر:

H. A. MacMichael, The Tribes of Northern and Central Kordofan, 2n. ed., London: Frank Cass & Co. Ltd., 1967. 70 - 75.

(٩) قبيلة «الحوازمة» هي إحدى قبائل البقارة التي تقطن جنوب ووسط كردفان. وللحوازمة ثلاث نظارات، تشتمل نظارة الحوازمة على الحلفا ورئاستها في أم بريمبيطة، ونظارة الحوازمة أولاد عبد العال ورئاستها في الحمادي، ونظارة الحوازمة الرواوقة ورئاستها كادقلي. وفي ظلّ نظام الحكم غير المباشر تمّ توحيد هذه النظارات تحت أمرة ناظر الحوازمة أولاد عبد العال حماد عمر أسوسة الذي أعطي لقب ناظر عموم على دار الحوازمة. أنظر:

H. A. MacMichael, 1957, 149 - 54.

(١٠) هو جون مللر هانتر، ولد في الخامس عشر من فبراير سنة ١٩١٦، ودرس في أكاديمية غلاسكو وكلية القديس في كمبردج. التحق في خدمة حكومة السودان عام ١٩٣٨، حيث عمل في

مديرية النيل الأزرق (١٩٣٨ ـ ١٩٤٢)، والمديرية الاستوائية (١٩٤٢ ـ ١٩٤٨)، ثم مديرية كردفان (١٩٤٨ ـ ١٩٥٥). أحيل على المعاش (التقاعد) عام ١٩٥٥. أنظر:
H. A. MacMichael, 69.

(١١) «الدينكا» هم إحدى المجموعات النيلية التي تقطن في بحر الغزال وأعالي النيل وجنوب كردفان، وهم أهل ماشية ويتحدثون إحدى اللغات السودانية الشرقية من الفصيلة الشارية النيلية من أسرة اللغات النيلية الصحراوية. وينقسمون إلى مجموعات إقليمية ولغوية وثقافية تزيد على العشرين، أشهرها الأجار والعالياب وبور والرك وملوال. ومعظمهم عبدة أوثان يدينون للإله نيال، وتلعب أرواح الأسلاف دوراً أساسياً في حياتهم الروحية ولهم طقوس طوطمية. انظر: عون الشريف قاسم، موسوعة القبائل والأنساب في السودان وأشهر أسماء الأعلام والأماكن، جـ٢، الخرطوم: شركة «آفروغراف» للطباعة والتغليف، ١٩٩٦، ٩١١ ـ ٩١٥.

(١٢) قبيلة «الزاندي» هي إحدى قبائل جنوب السودان التي تسكن في مديريتي الاستوائية وبحر الغزال. وتنقسم القبيلة إلى ثلاثة أقسام تشمل أسرة الأفونغارا الحاكمة وحليفتها الأمبابو ثم بقية الزاندي. وكانت لهم مملكة قديمة سيطرت على معظم أجزاء المنطقة التي يقطونها حالياً والتي يسكنها أيضاً المادي والندوغو والموندو. ومن زعمائهم السلطان يامبيو الذي خاصم الإنجليز والسلطان طمبرة. انظر: عون الشريف قاسم، جـ٢، ١٩٩٦، ١٠٠٤.

(١٣) قبيلة «الشلك» هي إحدى القبائل النيلية في جنوب السودان. تسكن ما بين كاكا شمالاً وبحيرة نو على النيل الأبيض جنوباً وشرق النيل الأبيض ما بين كدوك والتوفيقية إلى منطقة نهر السوباط. وهم أهل ماشية ويعدون من أكثر القبائل النيلية تنظيماً. ويقوم على رأس القبيلة شخص يُعرف بالرث أو الملك. والتعاقب على هذا المنصب وراثياً في بيت نياكانق الذي يقيم أفراده في فشودة على النيل الأبيض. انظر: عون الشريف قاسم، جـ٣، ١٩٩٦، ١٢٥١ ـ ١٢٥٢.

(١٤) قبيلة «النوير» هي إحدى القبائل النيلية التي تسكن منطقة أعالي النيل ونهر السوباط. وتتفرع القبيلة إلى عدة عشائر منها: نوير اللاو، ليك، قاوير، نقوك، جيكانج، تيانج، دوك، تونج، بول، جاجوك، جاجاك. وهم أهل ماشية ولهم نظام اجتماعي يشبه نظام الدينكا في كثير من الأوجه. عون الشريف قاسم، جـ٦، ١٩٩٦، ٢٥٢٤.

(١٥) هو كينيث ديفيد دروث هندرسون، ولد في الرابع من سبتمبر سنة ١٩٠٣، وأكمل تعليمه بالكلية الجامعية في أوكسفورد. التحق في خدمة حكومة السودان عام ١٩٢٧، حيث عمل في مديريات النيل الأزرق (١٩٢٧ ـ ١٩٣٠)، وكردفان (١٩٣٠ ـ ١٩٣٦)، والنيل الأبيض (١٩٣٦ ـ ١٩٣٨). ثم نقل إلى الخرطوم في عام ١٩٣٨ حيث عمل في مكتب السكرتير الإداري (١٩٣٨ ـ ١٩٤٤)، وفي تلك الفترة عُيّن مديراً لمدرسة الإدارة والشرطة (١٩٤٤) وسكرتيراً لمجلس الحاكم العام (١٩٣٩ ـ ١٩٤٤). وأخيراً شغل منصب نائب مدير مديرية كسلا (١٩٤٤ ـ ١٩٤٦)، ومساعد السكرتير الإداري للشؤون السياسية فيها (١٩٤٦ ـ ١٩٤٩)، ثم مدير مديرية دارفور (١٩٤٩ ـ ١٩٥٣). وكان أيضاً أحد أعضاء وفد حكومة السودان الذي ناقش المسألة المصرية أمام مجلس الأمن عام ١٩٤٧. أحيل على المعاش (التقاعد) عام ١٩٥٣. ومن أهم مؤلفاته عن السودان:

1 - History of the Hamar Tribe, 1953.
2 - Survey of the Anglo-Egyptian Sudan, 1898, London, 1945.

3 - The Making of the Modern Sudan, London, 1942.
H. MacMichael, 49.

(١٦) «البجة» هم قوم من الحاميين في شرق السودان، عرفهم قدماء المصريين باسم ميجا أو مجيوي (وفي رواية مازوي أو ماجوي)، ثم قلُبت الميم باءً وأصبحوا يعرفون بالبجة. وينقسم البجة إلى عدة أفخاذ وبطون، أشهرهم الهدندوة والأمرأر والبشاريون والبنو عامر، ويسكنون مديرية كسلا والبحر الأحمر وبعض منهم في ريفي سيدون في المديرية الشمالية. ولغتهم التبداوية أو البداوية وهي مكونة من عدة لهجات محلية. انظر عون الشريف قاسم، ١٩٩٦، جـ١، ٢٢١.

(١٧) دخل مصطلح «عهدة» إلى قاموس الإدارة المحلية في السودان في عهد الحكم التركي المصري (١٨٢١ ـ ١٨٨١)، ثم عُدل إلى «عمدة» وأضحى يطلق على شاغلي المناصب الوسيطة بين مشايخ القرى والنظّار.

أنظر:

Ahmed Ibrahim Abu Shouk, 1997, 56 - 57.

(١٨) أدخل مصطلح ناظر أو نظارة في قاموس الإدارة المحلية في السودان في عهد حكمدارية موسى باشا حمدي على السودان (١٨٦٢ ـ ١٨٦٥)، وأضحى هذا اللقب يطلق على رؤساء الدور القبلية أمثال عوض الكريم أبو سن ناظر الشكرية، وصالح التوم فضل الله ناظر الكبابيش. وفي عهد الحكم الانجليزي المصري (١٨٩٨ ـ ١٩٥٦) أمسى اللقب الإداري يتكوّن من درجتين: ناظر عموم في دار الكبابيش مثلاً وناظر في دار البديرية بكردفان أو ناظر خط في منطقة البشاقرة في الجزيرة.

R. Hill, A Biographical Dictionary of the Sudan, 2nd. edn., London: Frank Case & Co. Ltd., 1967, xiii, Ahmed Ibrahim Abu Shouk, 1997.

(١٩) بخت الرضا، قرية نموذجية صغيرة تقع خارج مدينة الدويم على النيل الأبيض. نُقل إليها معهد تدريب معلمي المدارس الأوليى من الخرطوم في سنة ١٩٣٤. وقد تمّ هذا الإجراء بناء على تقرير لجنة «ونتر» (Winter) التي ذكرت بأنها «لا تستشعر بأن معهد تدريب معلمي الأوليى، كما هو كائن بالخرطوم، بعيداً عن البيئة الطبيعية لمدرّسي الكُتّاب، يمكن أن يكون المحل المناسب أو الملائم». من ثم جاء اختيار بخت الرضا لعدة اعتبارات عملية، منها وجود المشروع الزراعي ومدرسة داخلية لأبناء زعماء العشائر في المنطقة بالاضافة إلى تمشي المنطقة مع سياسة الدولة التي كانت تهدف لإعداد الطلاب إعداداً زراعياً يتوافق ومتطلبات القطر وإمكانياته البيئية. ثم عيّن السيد ف.ل. جريفيث (V.L. Griffiths) الذي كان مدرساً بكلية غردون ١٩٢٩ وسكرتيراً للجنة «ونتر»، أول عميد لمعهد تدريب المعلمين في بخت الرضا. ومنذ ذات الوقت ارتبط اسم بخت الرضا بتدريب المعلمين وإعداد المناهج الدراسية والقيام بالتفتيش الفني للتعليم وتقويم مسار التعليم العام في السودان. لمزيد من التفصل انظر:

Mohamed Omar Beshir, Educational Development in the Sudan 1898 - 1956, Oxford: Clarendon Press, 1969, 101 - 103.

(٢٠) **حاشية المؤلف:** في المدن الثلاث ستساهم السلطات المحلية في دفع مصاريف قوة الشرطة التي تُدار مركزياً. في المناطق الأخرى ستقدم الدولة إعانات مالية إلى الشرطة المحلية.

ملحق رقم ١

السلطات المحلية: السكان والمساحة

أ ــ المديريات الشمالية:

السلطة	السكان تشملهم سلطات محلية	السكان لا تشملهم سلطات محلية	المساحة تغطيها سلطات محلية (ميل م)	المساحة لا تغطيها سلطات محلية (ميل م)
١ - مديرية النيل الأزرق				
مدينة ودّ مدني	٥٦,٠٠٠			
مدينة كوستي	٢٠,٠٠٠			
منطقة رفاعة	١٤,٧٠٠			
مجلس ريفي شمال النيل الأبيض	٢٦٥,٠٠٠		٧,٥٦٠	
مجلس منطقة كوستي	١٩٥,٠٠٠		٩,١٦٠	
مجلس ريفي الكاملين	٧٠,٠٠٠		٧٥٠	
مجلس ريفي المسلمية	٤٨,٠٠٠		٦٠٠	
مجلس ريفي القسم الأوسط	٨٧,٠٠٠		٥٣٠	
مجلس ريفي القسم الجنوبي	٩٨,٠٠٠		٦٠٠	
مجلس ريفي الحلاوين	٣٧,٠٠٠		٣٨٠	
مجلس ريفي شكرية رفاعة	١٠٤,٠٠٠		٢,٤٠٠	
المناقل[١]		٨٧,٠٠٠		١,٤٠٠
سنار[٢]		١١٦,٠٠٠		١٣,٣٠٠
قسم الفونج[٣]		٧٨,٥٠٠		١١,٠٠٠
خط المسلمية		٤٤,٠٠٠		١,٠٠٠
خط البشارقة		١٨,٠٠٠		٤٨٠
قبائل الفونج		٢٢٥,٥٠٠		١٥,٠٠٠
الإجمالي	٩٩٤,٧٠٠	٥٦٩,٠٠٠	٢١,٩٨٠	٤٢,١٨٠

٢ ـ مديرية دارفور:				
مجلس ريفي جنوب دارفور	٢٦٥,٠٠٠		٤٦,٣٨٠	
مجلس ريفي غرب دارفور	١٥٣,٠٠٠		١٥,٣٤٠	
مجلس ريفي شرق دارفور	٤٣,٠٠٠		٨,٥٠٠	
مجلس مدينة ومنطقة الفاشر	٧٩,٠٠٠		٩,٨٠٠	
دار مساليت(١)		١٥٣,٠٠٠		٨,٨٤٠
شمال دارفور		١٨٠,٠٠٠		٥,٤٦٠
الإجمالي	٥٤٠,٠٠٠	٣٣٣,٠٠٠	٨٠,٠٢٠	٥٩,٣٠٠
٣ ـ مديرية كسلا:				
بلدية بورتسودان	٤٧,٠٠٠			
مدينة كسلا	٣٦,٠٠٠			
مجلس القضارف	٢٣,٥٠٠			
مجلس منطقة القضارف	٢٧٦,٥٠٠		٣١,٠٠٠	
مجلس منطقة طوكر	٢٩,٠٠٠		٢,٠٠٠	
بني عامر كسلا		١٢,٠٠٠		٥٠٠
بني عامر طوكر(٢)		٢٤,٠٠٠		٢,٠٠٠
منطقة البجة		٣٠٠,٠٠٠		٩٨,٠٠٠
الرشايدة		١٨,٠٠٠		(ب)
الإجمالي	٤١٢,٠٠٠	٣٥٤,٠٠٠	٣٣,٠٠٠	١٠٠,٥٠٠
٤ ـ مديرية الخرطوم:				
بلدية الخرطوم	٦١,٨٠٠			
بلدية بحري	٣٠,٨٠٠			
بلدية أمدرمان	١١٧,٦٠٠			
مجلس ريفي منطقة الخرطوم	١١٨,٦٠٠		٥,٦٦٠	
الإجمالي	٣٣٨,٨٠٠		٥,٦٦٠	
٥ ـ مديرية كردفان:				
مدينة الأبيض	٦٥,٨٠٠			
مجلس مدينة النهود	٢١,٠٠٠			

مجلس ريفي منطقة شرق كردفان	٢١١,٨٠٠		٩,٢٤٠	
مجلس ريفي منطقة تقلي	١١٠,٠٠٠		١٨,٧٤٠	
مجلس منطقة دار حمر	٢٥١,٥٠٠		٢٠,٠٣٠	
مجلس منطقة دار حمر	١٨٢,٢٠٠		١٢,٠٠٠	
مجلس منطقة دار مسيرية	١١٠,٠٠٠		٢٤,٠٨٠	
دار بديرية[(١)]		٦٥,٠٠٠		٣,٠٨٠
دار كبابيش[(٢)]		١٢٠,٠٠٠		٤٨,٠٠٠
نوبة نمق[(٣)]		٦٥,٠٠٠		١,٥٠٠
الحوازمة		٣٤,٥٠٠		٢,٠٠٠
النوبة وسط		٦٠,٤٠٠		٢,٥٠٠
النوبة شمال		١٤٦,٩٠٠		٣,٠٠٠
الكواليب		٣٤,٥٠٠		١,٠٠٠
أجنك		٤١,٠٠٠		٢,٠٠٠
الإجمالي	٩٥٢,٣٠٠	٥٦٧,٣٠٠	٨٤,٠٩٠	٦٣,٠٨٠
٦ ـ المديرية الشمالية:				
بلدية عطيرة	٣٨,٠٠٠			
مدينة بربر	١٥,٨٠٠			
مدينة الدامر	٦,٥٠٠			
مدينة شندي	١٤,٣٠٠			
مدينة وادي حلفا	١٥,٧٠٠			
مجلس ريفي منطقة دنقلا	١١٧,٦٠٠		٩٤,١١٠	
مجلس ريفي منطقة مروى	١١٧,٣٠٠		٢٣,٤٤٠	
مجلس منطقة بربر	١٠٩,٦٠٠		٢٦,١٨٠	
مجلس منطقة شندي	٢٠٣,٠٠٠		١٥,٩٥٠	
مجلس منطقة حلفا	٧٨,٧٠		٧٦,٥٢٠	
الإجمالي	٧١٦,٥٠٠		٢٣٦,٢٠٠	
إجمالي المديريات الشمالية	٣,٩٤٤,٣٠٠	١,٨٢٣,٣٠٠	٤٦٠,٩٥٠	٢٦٥,٠٦٠
النسبة المئوية	٪٦٨,٤	٪٣١,٦	٪٦٣,٥	٪٣٦,٥

ب ـ المديريات الجنوبية:

١ ـ مديرية بحر الغزال:				
مجلس منطقة قوقريال	١٣٥,٠٠٠		٤,٤٦٠	
منطقة سيت		١٢٠,٠٠٠		٩,٠٣٠
منطقة مريال		٤٠,٠٠٠		٢,٧٥٠
منطقة البحيرات		٤٠٦,٤٠٠		١٦,٥٧٠
منطقة أويل		١٧١,٤٠٠		١١,٧٣٠
المنطقة الغربية		٥٩,٦٠٠		٣٧,٩٩٠
مدينة واو		٦,٠٠٠		
الإجمالي	١٣٥,٠٠٠	٦٠٣,٤٠٠	٤,٤٦٠	٧٨,٠٧٠
٢ ـ مديرية الاستوائية:				
مدينة جوبا		١٠,٠٠٠		
المنطقة الشرقية		٧٧,٤٠٠		١٨,٨٤٠
منطقة توريت		١٠٤,٠٠٠		١٠,٦٤٠
المنطقة الوسطى		٨٩,١٠٠		١٠,٨٨٠
منطقة ياي		١٠٦,٣٠٠		٦,٠٤٠
منطقة المورو		٦٢,٢٠٠		٩,٢٦٠
منطقة الزاندي		١٨١,٧٠٠		٢١,٣٤٠
الإجمالي		٦٨٠,٧٠٠		٧٧,٠٠٠
٣ ـ مديرية أعالي النيل:				
مدينة ملكال	١١,٢٠٠			
المنطقة الشرقية		١٧٩,٠٠٠		٢٤,٠٠٠
منطقة بور		١٠٢,٠٠٠		١٠,٠٠٠
منطقة النوير وسط		١٥٠,٠٠٠		١٨,٠٠٠
منطقة النوير الغربية		١٥٩,٦٠٠		١٥,٠٠٠
منطقة النوير الشرقية		٩٥,٠٠٠		٧,٠٠٠
منطقة فبور		٤٥,١٠٠		١٨,٠٠٠
الإجمالي	١١,٢٠٠	٧٣١,٦٠٠		٩٢,٠٠٠
إجمالي المديريات الجنوبية	١٤٦,٢٠٠	١,٩٦٥,٧٠٠	٤,٤٦٠	٢٤٧,٠٧٠
النسبة المئوية	٧,٠٪	٩٣,٠٪	١,٨٪	٩٨,٢٪

خلاصة

السلطة	السكان تشملهم سلطات محلية	السكان لا تشملهم سلطات محلية	المساحة تغطيها سلطات محلية (ميل م)	المساحة لا تغطيها سلطات محلية (ميل م)
المديريات الشمالية	٣,٩٤٤,٣٠٠	١,٨٢٣,٣٠٠	٤٦٠,٩٥٠	٢٦٥,٠٦٠
المديريات الجنوبية	١٤٥,٢٠٠	١,٩٦٥,٧٠٠	٤,٤٦٠	٢٤٧,٠٧٠
المجموع الكلي	٤,٠٩٠,٥٠٠	٣,٧٨٩,٠٠٠	٤٦٥,٤١٠	٥١٢,١٣٠
النسبة المئوية	٪٥١,٩	٪٤٨,١	٪٤٧,٦	٪٥٢,٤

(١) سلطات محلية لديها ميزانية منفصلة وليس لديها رخصة تأسيس.

(٢) رحّل يسكنون في مناطق قبائل أخرى.

(٣) سلطات لديها ميزانية مستقلة وليس ليها رخصة تأسيس.

ملحق رقم (٢)
ملخص المعاملات المالية للسلطات الحضرية
وفق تقديرات سنة ١٩٤٩

المديريات الشمالية

السلطة	السكان	المساحة	المصاريف			المجموع	الإيرادات			الفائض	العجز
			الإدارة العامة والخدمات المختلفة	الصحة العامة	التعليم		القروض	الضرائب المحلية	المجموع		
١ ـ مديرية النيل الأزرق:											
مجلس مدينة ود مدني	٥٦,٠٠٠	١٢,٦٦٩	١١,٣٨٩	١,٢٦٥	٢٥,٣٢٣	٧٩٠	٢٩,٦٠٠	٣٠,٣٩٠	٥,٠٦٧	–	–
مجلس مدينة كوستي	٢٠,٠٠٠	٤,٣٢٧	٣,٢٦٣	٢٦٧	٧,٨٥٧	١٤١	٨,٧٤٤	٨,٨٨٥	١,٠٢٨	–	–
مجلس مدينة رفاعة	١٤,٧٠٠	١,٠٢٩	١,٣٣١	–	٢,٣٦٠	٧٦	٣,٤٠٣	٣,٤٧٩	١,١١٩	–	–
٢ ـ مديرية كسلا:											
مجلس بلدية بورتسودان	٤٧,٠٠٠	١٣,٤٩٣	٣٠,٣٨٧	٩٩٥	٤٤,٨٧٥	١,٢٦٤	٤٦,٦٤١	٤٧,٩٠٥	٣,٠٣٠	–	–
مجلس مدينة كسلا	٣٦,٠٠٠	٧,٤٧٩	٧,٩٣٠	٨٥٥	١٦,٢٦٤	٧٣٨	١٥,٧٧٥	١٦,٥١٣	٢٤٩	–	–
مجلس القضارف	٢٣,٥٠٠	٥,٩٨٩	٧,٤٨٤	–	١٣,٤٧٣	٢,٩٢٧	١٠,٥٤٦	١٣,٤٧٣	–	–	–

السلطة	السكان	المساحة	المصاريف			المجموع	الإيرادات			الفائض	العجز
			الإدارة العامة والخدمات المختلفة	الصحة العامة	التعليم		القروض	الضرائب المحلية	المجموع		
٣ ـ مديرية الخرطوم:											
مجلس بلدية الخرطوم	٦١,٨٠٠	٥٥,٩١٤	٥٤,٢٧٥	٧٩٧	١١٠,٩٨٦	٤,٨٦٢	١٢٢,٢٨٣	١٢٧,١٤٥	١٦,١٥٩	ـ	ـ
مجلس شمالي الخرطوم	٣٠,٨٠٠	١٣,٧٢٦	١٢,٧٧٦	٤٦٦	٢٦,٩٦٨	٧٤٨	٢٤,٦٢٠	٢٥,٣٦٨	ـ	١,٦٠٠	ـ
مجلس بلدية أمدرمان	١١٧,٦٠٠	٣٣,٦٨٥	٢٣,٣٧٠	٢,٨٤٦	٩٥,٩٠١	١,٢٧١	٦٣,٢٤٨	٦٤,٥١٩	٤,٤١٨	ـ	ـ
٤ ـ مديرية كردفان:											
مجلس مدينة الأبيض	٦٥,٨٠٠	١٥,٠٨٧	١٣,١٨٢	٨٨١	٢٩,١٥٠	١,٢٣١	٣٣,٣٣٧	٣٤,٥٦٨	٥,٨١٤	ـ	ـ
مجلس مدينة النهود	٢١,٠٠٠	٤,٦٤٦	٢,٧٦٤	ـ	٧,٤١٠	٢٥٦	١٠,٢٥٠	١٠,٥٠٦	٣,٠٩٦	ـ	ـ
٥ ـ المديرية الشمالية:											
مجلس بلدية عطبرة	٣٨,٠٠٠	٦,٢٩٠	١٠,١١٥	٤٨	١٦,٤٥٣	٧٦٠	١٦,٦٨٢	١٧,٤٤٢	٩٨٩	ـ	ـ
مجلس مدينة بربر	١٥,٨٠٠	١,٦٧٣	١,٩٨٦	ـ	٣,٦٥٩	١٥٤	٣,٥٥٢	٣,٧٠٦	٤٧	ـ	ـ
مجلس مدينة الدامر	٦,٥٠٠	٢,٧١٠	٢,٤٠٣	١٠٠	٥,٢١٣	٩٣٩	٤,٨٠٦	٥,٧٤٥	٥٣٢	ـ	ـ
مجلس مدينة شندي	١٤,٣٠٠	٤,١٥٩	٣,٥١٣		٨,٤٦٤	٤٨٤	٩,٤٣٤	٩,٩١٨	١,٤٥٤	ـ	ـ
مجلس مدينة وادي حلفا	١٥,٧٧٠	٢,٣٣٩	٨,٠٢٥	ـ	١٠,٣٩١	١,٩٠٠	٧,٩٠١	٩,٨٠١	ـ	٥٩٠	ـ
إجمالي المديريات الشمالية	٥٨٤,٥٠٠	١٨٦,٠٠٧	١٩٤,٢٢٠	٨,٥٢٠	٣٨٨,٧٤٧	١٨,٥٤١	٤١٠,٨٢٢	٤٢٩,٣٦٣	٤٢,٨٠٦	٢,١٩٠	ـ

المديريات الجنوبية

السلطة	السكان	المساحة	المصاريف			المجموع	الإيرادات			الفائض	العجز
			الإدارة العامة والخدمات المختلفة	الصحة العامة	التعليم		القروض	الضرائب المحلية	المجموع		
٦ ـ مديرية أعالي النيل:											
مجلس مدينة ملكال	١١,٢٠٠	١,٩٦٩	٣,٧٨١		٥,٧٥٠	١,٥٠٣	٤,٣٤٧	٥,٨٥٠	١٠٠	–	–
إجمالي السودان	٥٩٥,٧٠٠	١٨٧,٩٧٦	١٩٨,٠٠١	٨,٥٢٠	٣٩٤,٤٩٧	٢٠,٠٤٤	٤١٥,١٦٩	٤٣٥,٢١٣	٤٢,٩٠٦	٢,١٩٠	–

ملحق رقم (٣)

ملخص المعاملات المالية لكل السلات الريفية في السوان وفق تقديرات سنة ١٩٤٩

المديريات الشمالية

السلطة	السكان	المساحة	المصاريف			المجموع	الإيرادات			الفائض	العجز
			الإدارة العامة والخدمات المختلفة	الصحة العامة	التعليم		القروض	الضرائب المحلية	المجموع		
١ ـ مديرية النيل الأزرق:											
مجلس ريفي منطقة شمال النيل الأبيض	٢٦٥,٠٠٠	٧,٥٦٠	٢٧,٢٩٤	٦,٦١٤	٣,١٥٤	٣٥,٠٦٢	١,٥٥٤	١٨,٩٨٣	٢٠,٥٣٧	ـ	١٤,٥٢٥
مجلس منطقة كوستي	١٩٥,٠٠٠	٩,١٦٠	٢٢,٣٣٩	١,٠٤٨	٣,٨٧٨	٢٧,٢٦٥	٢,٦٠٤	٧,٨٣٧	١٠,٤٤١	ـ	١٦,٨٢٤
مجلس ريفي الكاملين	٧٠,٠٠٠	٧٥٠	٦,٥٧٦	٧٤٠	٢,٠١١	٣,٣٢٧	٦٧٤	٩,٢٠٩	٩,٨٨٣	٥٥٦	ـ
مجلس ريفي منطقة المسلمية	٤٨,٠٠٠	٦٠٠	٨,٤٦٧	٧٨٥	٣,٧٤٣	١٢,٩٩٥	١,١١٠	١٣,١٦١	١٤,٢٧١	١,٢٧٦	ـ
مجلس ريفي القسم الأوسط	٨٧,٠٠٠	٥٣٠	٧,٥٨٢	١٥٢	٢,٦٦٤	١٠,٣٩٨	٩٧٤	١٠,٠١٨	١٠,٩٩٢	٥٩٤	ـ
مجلس ريفي القسم الجنوبي	٩٨,٠٠٠	٦٠٠	٨,٢٩٢	٥٤٧	٢,٢٢٥	١١,٠٦٤	٧١١	١٠,٤٦٢	١١,١٧٣	١٠٩	ـ

السلطة	السكان	المساحة	المصاريف			المجموع	الإيرادات			الفائض	العجز
			الإدارة العامة والخدمات المختلفة	الصحة العامة	التعليم		القروض	الضرائب المحلية	المجموع		
مجلس ريفي الحلاوين	٣٧,٠٠٠	٣٨٠	٣,٧٨٧	٢٩٠	١,٦٥٠	٥,٧٢٧	٢٤٨	٥,٥٣٧	٥,٧٨٥	٥٨	ـ
مجلس ريفي شكرية رفاعة	١٠٤,٠٠٠	٢,٤٠٠	٨,٢٩٥	١٨٧	٢,٤٤٩	١٠,٩٣١	١,٠٠١	٣,٩٩٧	٤,٩٧٨	ـ	٥,٩٥٢
٢ ـ مديرية دارفور:											
مجلس ريفي شمال دارفور	٢٦٥,٠٠٠	٤٦,٣٨٠	٢٥,٤٠٤	١,٧٨٢	٣,٨١٦	٣١,٠٠٢	١٩,١٦٢	١٣,٤٣٣	٣٢,٥٩٥	١,٥٩٣	ـ
مجلس ريفي غرب دارفور	١٥٣,٠٠٠	١٥,٣٤٠	١٠,١٤٧	٣٧٠	٢,٥٢١	١٣,٠٣٨	٨,٤٥١	٣,٦٣٩	١٢,٠٩٠	ـ	٩٤٨
مجلس ريفي منطقة شرق دارفور	٤٣,٠٠٠	٨,٥٠٠	٤,٢٠٣	ـ	١,٣٦٣	٥,٥٦٦	٣,٣١٥	٢,٠٦٦	٥,٣٨١	ـ	١٨٥
مجلس منطقة ومدينة الفاشر	٧٩,٠٠٠	٩,٨٠٠	١٢,٠٤٤	٦,٢٠٣	٣,٤٧٩	٢١,٧٢٦	ـ	١١,٢٠١	٢٤,٣١٧	٢,٥٩١	ـ
٣ ـ مديرية كسلا:											
مجلس منطقة القضارف	٢٧٦,٥٠٠	٣١,٠٠٠	٥٧,٠٠٤	٢,٣٠٠	٥,٨٣٢	٦٥,١٣٦	ـ	١٧,٢٦٥	١٧,٢٦٥	ـ	١٧,٨٧٤
مجلس منطقة طوكر	٢٩,٠٠٠	٢,٠٠٠	٦,٢٥٩	٢,٠٤٥	٦٣٤	٨,٩٣٨	٢	٧,٢٦٠	١٠,١٧٢	١,٢٣٤	ـ
٤ ـ مديرية الخرطوم:											
مجلس ريفي منطقة الخرطوم	١١٨,٦٠٠	٥,٦٦٠	١١,٦٣٨	٧٦٥	٢,١٦٧	١٤,٥٧٠	ـ	٦,٠٨٨	٧,١٦٩	ـ	٤٧,٨٧١

السلطة	السكان	المساحة	المصاريف			المجموع	الإيرادات			الفائض	العجز
			الإدارة العامة والخدمات المختلفة	الصحة العامة	التعليم		القروض	الضرائب المحلية	المجموع		
٥ ـ مديرية كردفان:											
مجلس ريفي منطقة شرق كردفان	٢١١,٨٠٠	٩,٢٤٠	٢٢,٤٣٧	٢,٤٨٢	٣,٠١٢	٢٧,٩٣١	٩,٤٨٥	٢١,٩٥٠	٣١,٤٣٥	٣,٥٠٤	ـ
مجلس منطقة ريفي تقلي	١١٠,٠٠٠	١٨,٧٤٠	١٧,٦١٢	٢,٤٤٦	٢,٤٣٠	٢٢,٤٨٨	٧	٧,٣٣٨	٨,٠٦٧	ـ	١٤,٤٢١
مجلس دار حمر	٢٥١,٥٥٠	٢٠,٠٣٠	١٦,٢٧٦	٥٠٢	٢,٨٢٥	١٩,٦٠٣	١,٢٠٤	٦,١٠١	٥٠٣,٧	ـ	١٢,٢٩٨
مجلس دار حامد	١٨٢,٢٠٠	١٢,٠٠٠	١٠,٧٨٥	ـ	٢,٠٦٠	١٢,٨٤٥	٩٢	٢,٣٥٠	٣,٢٧٦	ـ	٩,٥٦٩
مجلس دار مسيرية	١١٠,٠٠٠	٢٤,٠٨٠	١٤,٧٠١	ـ	١,٥٩٠	١٦,٢٩١	ـ	٣,١٩٣	٣,٣٣٠	ـ	١٢,٩٦١
٦ ـ المديرية الشمالية:											
مجلس ريفي منطقة دنقلا	١١٧,٦٠٠	٩٤,١١٠	٩,٩٧٩	١,٧٩٤	٢,٣٠٣	١٤,٠٧٦	١,١٤١	٦,٣٨٢	٣,٢٥٧	ـ	٦,٥٥٣
مجلس ريفي منطقة مروى	١١٧,٣٠٠	٢٣,٤٤٠	١١,٨٩١	٤,١٠٠	٢,١٤٢	١٨,١٣٣	٢	١٠,٢١٥	١٢,٨٠٤	ـ	٥,٣٢٩
مجلس ريفي منطقة بربر	١٠٩,٦٠٠	٢٦,١٨٠	٨,٢٨٢	٦٩٠	٢,٥٩٢	١١,٥٦٤	١,٤٢٠	٣,٧٧٤	٥,١٩٤	ـ	٦,٣٧٠
مجلس منطقة شندي	٢٠٣,٠٠٠	١٥,٩٥٠	١٢,٨٩٤	٢٩٤	١,٩٨٩	١٥,١٧٧	١,٥٩٣	٧,٧٩٥	٩,٣٨٨	ـ	٩,٣٨٩
مجلس ريفي منطقة وادي حلفا	٧٨,٧٠٠	٧٦,٥٢٠	٥,٣٤٦	٧٠٥	٢,٥١١	٨,٥٦٢	١,٦٤٨	٣,٧٨٠	٥,٤٢٨	ـ	٣,١٣٤
إجمالي المديريات الشمالية	٣,٣٥٩,٨٠٠	٤٦٠,٩٥٠	٣٤٩,٥٣٤	٣٤,٨٤١	٦٥,٠٤٠	٤٤٩,٤١٥	٧٧,٧٨٥	٢١٣,٠١٤	٢٩٠,٧٩٩	١١,٥١٥	١٧٠,١٣١

المديريات الجنوبية

السلطة	السكان	المساحة	المصاريف			المجموع	الإيرادات			الفائض	العجز
			الإدارة العامة والخدمات المختلفة	الصحة العامة	التعليم		القروض	الضرائب المحلية	المجموع		
١ ـ مديرية بحر الغزال:											
مجلس منطق قرقريال	١٣٥,٠٠٠	٤,٤٦٠	٣,٩٨٤	ـ	١,٥٠٠	٥,٤٨٤	٣,٥٧٥	١,٩٥٤	٥,٥٢٩	٤٥	ـ
إجمالي السودان	٣,٤٩٤,٨٠٠	٤٦٥,١٤٠	٣٥٣,٥١٨	٣٤,٨٤١	٦٦,٥٤٠	٤٥٤,٨٩٩	٨١,٣٦٠	٢١٤,٩٦٨	٢٩٦,٣٢٨	١١,٥٦٠	١٧٠,١٣١

ملحق رقم (٤)

ملخص المعاملات المالية لكل السلطات المحلية في السودان
وفق تقديرات سنة ١٩٤٩

المديريات الشمالية

السلطة	السكان	المساحة	المصاريف			المجموع	الإيرادات			الفائض	العجز
			الإدارة العامة والخدمات المختلفة	الصحة العامة	التعليم		القروض	الضرائب المحلية	المجموع		
السلطات الحضرية (ملحق رقم ٢)	٥٩٥,٧٠٠	ـ	١٨٧,٩٧٦	١٩٨,٠٠١	٨,٥٢٠	٣٩٤,٤٩٧	٢٠,٠٤٤	٤١٥,١٦٩	٤٣٥,٢١٣	٤٢,٩٠٦	٢,١٩٠
السلطات الريفية (ملحق رقم ٣)	٣,٤٩٤,٨٠٠	٤٦٥,٤١٠	٣٥٣,٥١٨	٣٤,٨٤١	٦٦,٥٤٠	٥٥٤,٨٩٩	٨١,٣٦٠	٢١٤,٩٦٨	٢٩٦,٣٢٨	١١,٥٦٠	١٧٠,١٣١
المجموع الكلي	٤,٠٩٠,٥٠٠	٤٦٥,٤١٠	٥٤١,٤٩٤	٢٣٢,٨٤٢	٧٥,٠٦٠	٨٤٩,٣٩٦	١٠١,٤٠٤	٦٣٠,١٣٧	٧٣١,٥٤١	٥٤,٤٦٦	١٧٢,٣٢١

ملحق رقم (٥)

استبيان يوضح السياسة الحالية للحكومة
تجاه وضع السلطات المحلية المقترحة
وعدد سكانها ومساحتها

مديرية النيل الأزرق:

١ ـ المناطق التي يمكن أن يطبق فيها نظام المستويين الإداريين (مثل مجلس كبير معززاً بمجالس صغيرة في القاعدة) بصورة كاملة.

أ ـ شمال الجزيرة مجلس رئيسي، يشمل:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
قسم الكاملين	٧٠,٠٠٠	٧٥٠
قسم الحلاويين	٣٧,٠٠٠	٣٨٠
قسم المسلمية	٤٨,٠٠٠	٦٠٠
الإجمالي	١٥٥,٠٠٠	١,٧٣٠

ب ـ جنوب الجزيرة مجلس رئيسي، يشمل:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
القسم الأوسط	٨٧,٠٠٠	٥٣٠
القسم الجنوبي	٩٨,٠٠٠	٦٠٠
المناقل	٨٧,٠٠٠	١,٤٠٠
مدينة مدني	٥٦,٠٠٠	ـ
خط البشارقة شرق	١٨,٠٠٠	٤٨٠
الإجمالي	٣٤٦,٠٠٠	٣,٠١٠

٢ ـ المناطق التي يمكن أن يأخذ فيها نظام المستويين شكل المجلس الرئيسي لكل المنطقة عدا منطقة أو مناطق حضرية مستقلة لبعض الأغراض:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
(أ) شكرية رفاعة	١٠٤,٠٠٠	٢,٤٠٠
مدينة رفاعة	١٤,٧٠٠	ـ
الإجمالي	١١٨,٧٠٠	٢,٤٠٠
منطقة كوستي	١٩٥,٠٠٠	٩,١٦٠
مدينة كوستي	٢٠,٠٠٠	ـ
الإجمالي	٢١٥,٠٠٠	٩,١٦٠

يمكن أن تنشأ في المستقبل سلطة إضافية صغرى في جزيرة أبا.

٣ ـ المناطق التي يجب أن يطبق فيها الآن نظام المستوى الواحد: منطقة شمال النيل الأبيض بما في ذلك مدينة الدويم. يقدّر عدد السكان بـ ٢٦٥,٠٠٠ والمساحة بـ ٧,٥٦٠ ميلاً مربعاً.

٤ ـ المناطق التي لم يتم تجميعها في سلطات حكومة محلية:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
قسم الفونج	٨٧,٥٠٠	١١,٠٠٠
الفونج: سلطات أخرى		
رفاعة الهوى	٥٩,٠٠٠	ـ
رفاعة شرق	٣٣,٥٠٠	ـ
كنانة	٢٥,٠٠٠	ـ
الفونج الجنوبية	١٠٨,٠٠٠	١٠٨,٠٠٠
خط المسلمية		
الضفة الشرقية لشمال الجزيرة	٤٤,٠٠٠	١,٠٠٠

دارفـــور:

١ ـ المناطق التي يمكن أن يطبق فيها نظام المستويين (المجلس الرئيسي المكمل بمجالس صغرى في القاعدة) بصورة كاملة.

لا يوجد.

٢ ـ المناطق التي يجب أن يتخذ فيها نظام المستويين شكل المجلس الرئيس متعدّد الأغرض في كل المنطقة باستثناء منطقة أو مناطق لبعض السلطات.

لا يوجد.

٣ ـ المناطق التي يجب أن يطبق فيها نظام المستوى الواحد الآن:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)	المساحة (ميل مربع)
منطقة الغاشر وسط	٧٩,٠٠٠	مجلس قائمة	٩,٨٠٠
المنطقة الشرقية أم كداده	٤٣,٠٠٠	مجالس قائمة	٨,٥٠٠
المنطقة الجنوبية	٢٦٥,٠٠٠	مجالس قائمة	٤٦,٣٨٠
المنطقة الغربية	١٥٣,٠٠٠	مجالس قائمة	١٥,٣٤٠
دار مساليت	١٥٣,٠٠٠	مجالس لاحقة	٨,٨٤٠
شمال درافور	١٨٠,٠٠٠	مجالس لاحقة	٥٠,٤٦٠

٤ ـ لمناطق التي لم يتم تجميعها في وحدات حكومة محلية:

لا توجد

مديرية كسلا:

١ ـ المناطق التي يجب أن يطبق فيها نظام المستويين بصورة كاملة:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
مجلس القضارف الرئيسي:	–	–
سلطة القضارف الحضرية	٢٣,٥٠٠	–
منطقة القضارف	٢٧٦,٥٠٠	٣١,٠٠٠
	٣٠٠,٠٠٠	٣١,٠٠٠

٢ ـ المنطقة التي يتخذ فيها نظام المستويين شكل المجلس الرئيسي متعدّد الأغراض في معظم المنطقة باستثناء منطقة أو مناطق حضرية مستقلة لبعض الأغراض:

لا توجد.

٣ ـ المناطق التي يطبق فيها الآن نظام المستوى الواحد:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
بورتسودان	٤٧,٠٠٠	–
مدينة كسلا	٣٦,٠٠٠	–
طوكر (المجلس الأهلي)	٢٩,٠٠٠	٢,٠٠٠

٤ ـ مناطق لم تحدّد فيها وحدات الحكومة المحلية:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
كسلا بني عامر	١٢,٠٠٠	٥٠٠
الرشايدة	١٨,٠٠٠	رحل
طوكر بني عامر	٢٤,٠٠٠	٢,٠٠٠
البجة	٣٠٠,٠٠٠	٩٨,٠٠٠

مديرية الخرطوم:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
بلدية الخرطوم	٦١,٨٠٠	ـ
بلدية الخرطوم بحري	١١٧,٦٠٠	ـ
بلدية أم درمان	١١٨,٦٠٠	ـ
مجلس ريفي منطقة الخرطوم	٣٢٨,٨٠٠	٥,٦٦٠

حدد النموذج المستقبلي للحكومة المحلية في هذه المديرية في ظل السياسة الحالية.

كردفــــان:

١ ـ المناطق التي يجب أن يطبق عليها نظام المستويين (مجلس رئيسي مع مجالس صغرى في القاعدة) بصورة كاملة.

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
مجلس البديرية الرئيسي	ـ	ـ
مجلس مدينة الأبيض	٦٥,٨٠٠	ـ
دار بديرية (لم تكوّن بعد)	٦٥,٠٠٠	٣,٠٨٠
الحوازمة (لم تكوّن بعد)	٣٤,٥٠٠	٢,٠٠٠
الإجمالي	١٦٥,٣٠٠	٥,٠٨٠

٢ ـ المناطق التي يجب أن يطبّق عليها نظام المستويين الآن:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
شرق كردفان	٢١١,٨٠٠	٩,٢٤٠
تقلي	١١٠,٠٠٠	١٨,٧٤٠
غرب كردفان (دار مسيرية)	١١٠,٠٠٠	٢٤,٠٨٠
شمال كردفان (دار حامد)	١٨٢,٢٠٠	١٢,٠٠٠
	٦١٤,٠٠٠	٦٤,٠٦٠

٤ ـ المناطق التي لم تحدد فيها وحدات الحكومة المحلية:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
منطقة النوبة الوسطى	٦٠,٤٠٠	٢,٥٠٠
منطقة النوبة الجنوبية	١٤٦,٩٠٠	٣,٠٠٠
منطقة النوبة الكواليب	٣٤,٥٠٠	١,٠٠٠
أجنك: إدارة أهلية	٤١,٠٠٠	٢,٠٠٠
كبابيش	١٢٠,٠٠٠	٤٨,٠٠٠
النوبة النمق	٦٥,٠٠٠	١,٥٠٠

المديرية الشمالية:

١ ـ المناطق التي يجب أن يطبق عليها نظام المستويين (مجلس رئيسي مع مجالس صغرى قاعدية) بصورة كاملة (مثلاً).

لا توجد.

٢ ـ المناطق التي يجب أن يأخذ فيها نظام المستويين شكل المجلس الرئيسي متعدّد الأغراض في كامل المنطقة باستثناء منطقة أو مناطق حضرية مستقلّة لبعض الأغراض:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
(أ) مجلس منطقة وادي حلفا	٧٨,٧٠٠	٧٦,٥٢٠
مجلس مدينة وادي حلفا	١٥,٧٠٠	ـ
(ب) مجلس مدينة بربر	١٠٩,٦٠٠	٢٦,١٨٠
مجلس مدينة بربر	١٥,٨٠٠	ـ
(ج) مجلس منطقة شندي	٢٠٣,٠٠٠	١٥,٩٥٠
مجلس مدينة شندي	١٤,٣٠٠	ـ
مجلس مدينة الدامر	٦,٥٠٠	ـ

٣ ـ المناطق التي يجب أن يطبق عليها نظام المستوى الواحد الآن:

السلطة	السكان	المساحة (ميل مربع)
مجلس بلدية عطبرة	٣٨,٠٠٠	ـ
مجلس منطقة مروى	١١٧,٣٠٠	٢٣,٤٤٠
مجلس منطقة دنقلا	١١٧,٦٠٠	٩٤,١١٠

٤ ـ المناطق التي لم تحدد فيها وحدات الحكومة المحلية:

لا توجد.

المديريات الجنوبية:

الحكومة المحلية في مرحلة تجريبية، لم يكن لمديرية الإستوائية ومديرية أعالي النيل سياسة محددة إلى الآن، على الرغم من أنه قد أنشىء حديثاً مجلس مدينة (ملكال: السكان ١١,٢٠٠) في أعالي النيل.

في مديرية بحر الغزال فإن قوقريال (١٣٥,٠٠٠ نسمة) بلجنتها التنفيذية المتميزة، يجب أن تُرفد هذه اللجنة بعدد من السلطات المماثلة، أربع منها تعمل في بسيليا وكوبيت وماريال وسيت بصورة غير رسمية ويجب أن تنشأ أخرى قريباً في يورل (منطقة البحيرات).

ملحق رقم (٦)
موجز الضرائب المباشرة

العشور:

تُفرض ضريبة العشور على الأراضي المطرية في الخرطوم ومديرية النيل الأزرق ومنطقة القضارف، وهي تُوضع على عُشر قيمة المحصول وتدفع نقداً كل عام وفق فئات الأسعار التي يحدّدها السكرتير المالي حسب السعر الجاري في السوق. ويُجرى التقدير سنوياً إذا كانت هناك ضرورة.

ضريبة الأراضي:

تُفرض ضريبة الأرض على الأراضي المروية بالفيضان أو الوسائل الصناعية. وهي في الأساس توجد في المديرية الشمالية والخرطوم والنيل الأزرق، وتُوضع على قيمة المحصول، لكن يصعب تقدير ضريبة كل محصول على حدة وذلك لتباين أنواع المحصولات والاختلاف في تكلفة زراعتها. وفي الواقع أن الأراضي مقسّمة إلى درجات تدفع نسباً مختلفة. والمشروعات الخاصة (مثل السواقي) تدفع رسماً موحداً لكنه ربما يختلف من منطقة إلى أخرى. وتحصّل الحكومة في منطقة الجزيرة والمناطق الأخرى نصيباً في المحصولات، إذ يشمل نصيبها هذا ضريبة الأرض.

ضريبة النخيل:

تحصّل ضريبة النخيل فقط في المديريات الشمالية وفق رسم محدود على كل شجرة نخيل مثمرة.

ضريبة القطعان (أو الحيوان):

تحصّل ضريبة القطعان ـ مع مراعاة بعض الاستثناءات ـ في مديرية الشمالية والنيل الأزرق ودارفور. وهي تُدفع سنوياً وفق رسم يقدّر بـ ٥٠٪ من قيمة السعر الجاري لأي من الحيوانات الآتية (الخيول، الجمال، الأبقار، الحمير، الضأن والماعز) وتحدّد الرسوم سنوياً بواسطة السكرتير المالي وتختلف من منطقة إلى أخرى.

ضريبة المنازل:

تدفع ضريبة المنازل ـ مع مراعاة بعض الاستثناءات في المدن الرئيسية ـ. وهي تمثل ١/ ١٢ من قيمة الإيجار السنوي للعقار. وهي تُقدّر كل ثلاث سنوات، لكن تُجرى

التعديلات بالنسبة إلى المباني الجديدة في سنوات مختلفة.

ضريبة الرأس:

تقدّر ضريبة الرأس وفق سعر موحّد على كل فرد بالغ. وهي تُحصل أساساً في مديرية دارفور ومنطقة الزاندي.

الأتاوات أو الجزية:

السمة المميزة للأتاوة أنها تفرض بصفة إجمالية من قبل الحكومة على القبائل أو جزء من القبائل. وقاعدة التقدير هي واحدة أو أكثر من قواعد تقدير الضرائب الحالية. والأتاوة المفروضة في جنوب السودان هي ضريبة الرأس الجماعية. وفي كسلا هي ضريبة القطعان الجماعية. في مديرية درافور هي كلٌّ من ضريبة الرأس وضريبة القطعان، وربما تحوي عنصراً زراعياً أو توجد جنباً إلى جنب مع العشور. يوزّع التقدير الإجمالي بواسطة زعماء القبائل على دافعي الضريبة، وذلك حسب قدرتهم على الدفع.

الضريبة المزدوجة:

في بعض أجزاء مديرية دارفور تحصّل ضريبة القطعان مع ضريبة الرأس سوياً ويطلق عليهما الضريبة المزدوجة.

ملحق رقم (٧)
مواد تشريعية مختارة
لقانون الحكومة المحلية

في المقدمة التاريخية تمّ الحديث على أنه عندما أصدرت القوانين الثلاثة لسنة ١٩٣٧ لم تكن السلطات المحلية المستقلة في مرحلة الإعداد بل كانت القوانين مجرد تشريع مساعد على تقوية الحكم المباشر، القائم أصلاً بدعم من السلطات الأهلية والمجالس الاستشارية. لقد تبلور عدد من التعديلات والإبداعات في جعل القوانين تعمل بالتنسيق كقانون أساسي لثلاث وأربعين سلطة محلية تباشر أعمالها حالياً. لا أحتاج إلى القول بأن قوانين سنة ١٩٣٧ غير مناسبة تماماً لغرض تفعيل الاقتراحات الواردة في هذا التقرير. من ثم يجب أن تُعدل وتُبدل بتشريع مبسط.

النقاط الأساسية التي يجب أن يغطيها مثل هذا التشريع ستوضح في هذا الملحق، ويجب أن يُقرأ الملحق مترافقاً مع التقرير الذي يعتبر مكملاً له. ويتزامن [مع هذا الإجراء] أن قطرين هما إسكوتلندا وكينيا قد اشتركا حديثاً في مراجعة تشريع الحكومة المحلية، أي في قانون الحكومة المحلية الإسكوتلندية لسنة ١٩٤٧ وقانون مجالس المناطق الأفريقية لسنة ١٩٤٨ الموجود الآن أمام المجلس التشريعي الكيني، واللذين جاءا نتاجاً للاعتبارات الأولية المكثفة، وسيزودان مشروع القانون السوداني الجديد بسابقة تشريعية غنية ومساعدة.

سيُوكل للسكرتير القضائي وضع الشكل النهائي للقانون. ويجب أن يكون هناك تمييز واضح بين مهمات وواجبات السلطات المحلية في تقديم الخدمات ومسؤولياتها في صياغة القوانين المحلية. الأولى أساسية لأنها تمنح [السلطة المحلية] سلطات تنفيذية ويجب أن تصاغ بطريقة واضحة. والأخيرة ـ سلطة صياغة القوانين المحلية ـ هي سلطة عارضة لأنها تعطى سلطات تشريعية، تعتبر مجرد واحدة من الإجراءات التي ستوظفها السلطة المحلية لتحقق غاياتها المنشودة.

يجب أن يتعامل قانون الحكومة المحلية مع الأمور التالية (تشير الأرقام بين الأقواس إلى فقرات التقرير):

السلطة العامة:

ـ تقع على الحكومة المركزية مسؤولية الإشراف العام على السلطات المحلية، ومسؤولية المراجعة الدورية وتعديل الحدود الإدارية (١٤).

ـ تُمنح السلطة للحكومة المركزية في حال الفشل أن تقيم الواجبات موضع السؤال أو أن

تنقلها إلى جهاز أو أي شخص آخر.

ـ تُمنح الحكومة المركزية السلطة في أن تعلّق رخصة تأسيس السلطة المحلية إذا وجدت أن السلطة المحلية مدانة بسوء الإدارة الفادح أو المستمر، وأن تنقل كل سلطاتها وواجباتها إلى أي جهاز أو شخص آخر (١٤).

ـ تُفوّض الحكومة المركزية بأن تُجري تحقيقاً قبل أن تتخذ أي قرار عقب الفشل أو سوء الإدارة.

ـ تُمنح الحكومة المركزية السلطة لإنشاء الصندوق المركزي لتقديمات نهاية الخدمة، لكل موظفي السلطات المحلية، وفي أن تستقطع المبالغ المستحقة من موظفي السلطات المحلية (٨٠).

ـ تُمنح الحكومة المركزية السلطة في أن تنشىء لجنة خدمة مركزية ممثلة للحكومة المركزية والسلطات المحلية وفي أن تحدد واجباتها (٧٨).

ـ تُمنح الحكومة المركزية السلطة في أن تنشىء صندوق اقتراض مركزياً لتأمين القروض للسلطات المحلية (١٠٦).

إنشاء السلطات المحلية:

ـ تُفوّض الحكومة المركزية في أن تنشىء سلطات محلية ذات شخصية اعتبارية ورخص تأسيس منفردة (لا يكون هناك تصنيف للسلطات المحلية كبرى أو صغرى أو بلدية مدينة أو ريف: ستختلف السلطات فقط في السلطات الممنوحة لها في رخصة التأسيس).

ـ تُمنح الحكومة المركزية السلطة في أن تعدّل أو تغيّر في رخصة التأسيس.

ـ تُمنح الحكومة المركزية السلطة في إعطاء جزء من، أو كامل السلطات إلى السلطات المحلية وواجباتها إلى أي جهاز أو شخص آخر (مثلاً المدير أو مفتش المركز) معرقلة بذلك قيام السلطة المحلية.

ـ يُمنح المدير أو مفتش المركز السلطة في أن يفوّض السلطات إلى مجلس المناطق المؤقتة (٢٧ ـ ٢٨).

ـ تُمنح الحكومة المركزية السلطة في أن تنشىء بأمر تأسيس سلطات موقتة ذات وجود مستقل.

الشخصية الاعتبارية للسلطات المحلية

ـ التعريف حسبما يقتضي السياق، يعني أن السلطة لها الحق في التقاضي والحق في أن تمتلك أو تنشىء عقوداً أو ما شابه ذلك.

المسائل الدستورية الأساسية العامة لكل السلطات المحلية

ـ تتبلور النقاط الأساسية في أن تكون المجالس مكونة من أعضاء منتخبين ومعينين حسبما هو موضح في أمر التأسيس (ستوضح النقاط الدستورية الأخرى بصفة فردية في الأوامر التأسيسية، لكن بقدر الإمكان ستوحد وتوضح في القانون). تُوضح مؤهلات الأعضاء وفترة الولاية مع طرق ملء الوظائف الشاغرة.

ـ ينتخب رئيس المجلس ونائبه من قبل المجلس من ضمن الأعضاء، إلا إذا كان أمر التأسيس يقضي بخلاف ذلك (٣٧).

ـ تعقد اجتماعات المجلس شهرياً (إلا إذا نص أمر التأسيس بخلاف ذلك) (١٣٩).

ـ تكون اجتماعات المجلس مسموحة للصحافة.

ـ يجب أن توضع الشروط التي في ظلها تعقد الاجتماعات الطارئة.

ـ يجب أن يبين النصاب القانوني لعقد اجتماعات المجلس.

ـ يجب أن تحفظ وقائع الاجتماعات ويُوقع عليها وتكون مفتوحة للتفتيش.

ـ الالتزام بأن تعين لجنة مالية في كل المناطق ولجنة زراعية في المناطق الريفية (٤٤)، وتمنح السلطات المحلية سلطة تعيين لجان أخرى من أعضائها وسلطة انتخاب عضو من الخارج وذلك باستثناء لجنة المالية.

ـ يحق للسلطة بأن تدخل في تنظيمات مشتركة مع السلطات الأخرى، وبأن تفوض أعمالها ـ وذلك بخلاف موضع القروض والضرائب ـ إلى لجنة مشتركة (٢٥).

ـ الالتزام بأن تصوغ أوامر داخلية لضبط الأعمال والإدارة الداخلية والرقابة المالية (٣٧) (يجب أن توضع القواعد الانتخابية في جدول ملحق بالقانون).

سلطة السلطات المحلية

ـ إعداد قائمة بالسلطات التي يمكن أن يختار منها للسلطات المحلية وفق أوامر التأسيس. وجب أن تشمل ما يلي:

(أ) ـ خدمات عامة:

ـ توفير التعليم الأولي والابتدائي ونوادي الشباب (٥٢).

ـ توفير المكتبات العامة وقاعات المطالعة (٥).

ـ صيانة المنتزهات وإنشاء الفرق الرياضية.

ـ إعداد الساحات العامة والأحزمة الخضراء والحدائق.

ـ إنشاء الأسواق والمسالخ والمحلات التجارية وأماكن تصنيف المنتوجات.

ـ تشييد الطرق وصيانتها (٤٧).

ـ الإنارة العامة.

ـ الرقابة على تخطيط المدن وقانون البناء.

ـ تشييد المراحيض العامة.

ـ تقديم الخدمات لتحسين الزراعة وتكاثر الماشية والخيول والطيور الداجنة، بما في ذلك صيانة مواقع العرض والمزارع.

ـ إنشاء مضخات المياه والمشروعات الزراعية الأخرى.

ـ تشييد مخازن البذور وإمداد الأدوات الزراعة (٤٤).

ـ اتخاذ الإجراءات اللازمة لصيانة التربة (٤٤).

ـ إنشاء احتياطات الرقابة على الحريق في المناطق الزراعية.

ـ توفير مرابط الحيوانات الضالة.

ـ تقديم مرابط الحيوانات الضالة.

ـ الرقابة على الغابات وبيع الأخشاب (٤٤).

ـ اتخاذ الإجراءات الخاصة بتحسين الخدمات الصحية والوقاية من الأمراض (٤٥).

ـ توفير المستوصفات (٤٥).

ـ توفير المراكز الصحية (٤٥).

ـ اتخاذ الإجراءات الخاصة بالقضاء على الناموس (٤٥).

ـ توفير الخدمات الوقائية.

ـ الصرف الصحي.

ـ توفير الخدمات والمراكز الاجتماعية (٤٥).

ـ الرقابة على الموازين والمقاييس (٥١).

ـ صيانة السجون (٤٩).

ـ إنشاء المنازل.

ـ تقديم خدمات العلاقات العامة.

ـ تقديم الخدمات الاجتماعية الأخرى التي ترغب السلطات المحلية في تأمينها، إذا لم تكن محظورة من الحكومة تحت أي ظرف (١٤١).

(ب) ـ الخدمات التجارية:

ـ توفير موارد المياه (ليس دائماً خدمة تجارية) (٤٣).

ـ توفير إمدادات الكهرباء (٥٢).

ـ توفير المواصلات العامة (٥٢).

ـ توفير القنوات العامة (٥٢).

ـ توفير دور السينما (Cinemas) (٥٤).

ـ توفير الخدمات التجارية الأخرى غير المحظورة بواسطة الحكومة تحت أي ظرف (٥٣).

(جـ) ـ سلطات فرض الرسوم:

ـ استغلال الممتلكات والتسهيلات أو الخدمات المقدمة (٩٤).

ـ الرخص.

(د) ـ متنوعات:

ـ تنفيذ الخدمات الوكالية نيابة عن الحكومة المركزية (٣٩).

ـ دفع مصروفات المحاكم المحلية (١١٣).

ـ دعم المؤسسات التعليمية والثقافية والاجتماعية والخيرية والصحة العامة.

ـ حيازة وبيع العقارات (بصورة إجبارية أو خلافه) بعد موافقة المركزية.

سلطة السلطات المحلية في أن تصدر القوانين المحلية:

ـ سيحتوي القانون على قائمة من الموضوعات التي يمكن أن تصدر السلطات المحلية قوانين محلية بشأنها، وذلك بعد موافقة المصلحة المركزية المعنية مع مراعاة سلطاتها العامة في أن تصدر مثل هذه القوانين من أجل الإدارة الحسنة والرفاهية العامة للمنطقة. ستوضح أيضاً طريقة إجازة القوانين وتنفيذها. (ربما يكون مرغوباً أن تصدر القوانين المحلية الخاصة بالمسائل العاجلة [ومثل هذه القوانين] يكون لديها مدة صلاحية محددة ومعلقة بتأييد [الحكومة المركزية]، لأنه في بعض الأحيان ضروري أن يصدر القانون بصفة طارئة [١٤٢] وذلك عندما تكون المنطقة معزولة تماماً). وستجاز القائمة وفق السلطات الحالية للسلطات المحلية في ما يختص بصياغة القوانين وتقديم الخديم الجديدة. (في الوقت الحاضر يقوم السكرتير الإداري بفحص القوانين المحلية الموجودة).

العاملون:

ـ أن تلتزم [السلطة المحلية] بأن تعين الضابط التنفيذي وتدفع راتبه (٦٩ ـ ٧١) وراتبي أمين الخزينة (٧٣) ومراقب المباني (٧٤) إذا لم ينص أمر التأسيس بخلاف ذلك. ولديها السلطة في أن تعين الضباط الآخرين وتدفع رواتبهم (٧٥) وذلك وفق التوجيهات التي تقرها لجنة الخدمة المركزية.

ـ يتطلب إعفاء الضابط التنفيذي أو أمين الخزينة أو مراقبي المباني موافقة أغلبية ثلثي أعضاء السلطة المحلية.

ـ منع الموظفين من أن يكونوا أعضاء في المجلس أو أعضاء في السلطة المحلية إلا إذا سمح لهم بصفة موقتة في أمر التأسيس (٣٣ ـ ٣٨).

ـ واجبات الضابط التنفيذي أن يحضر الاجتماعات وينفذ القرارات.

الحسابات والمراجعة:

ـ أن تحفظ السلطات المحلية الحسابات وتسلم نسخاً من الحسابات النهائية إلى الحكومة المركزية خلال ثلاثة أشهر قبل نهاية السنة المالية. سلطة الحكومة المركزية أن تضع استمارات الحسابات النهائية وسجلات المحاسبة (١١١).

ـ واجب الحكومة المركزية أن تقوم بمراجعة مستمرة، وسلطات المراجعين أن يطلبوا الوثائق ويتحروا مع الشهود وما إلى ذلك (١١١) [١٤٣].

ـ سلطة مدير المديرية أن يحدد الغرامة (١١٢).

الضرائب المحلية:

ـ واجب السلطة المحلية أن تحصّل الضرائب الكافية لمقابلة المصروفات بما في ذلك تقسيط سداد القروض والفوائد على القروض.

ـ سلطة تحصيل العوائد المحلية على العقارات في مناطق محددة بواسطة الحكومة المركزية (٩١).

ـ إعداد قائمة التقديرات بواسطة السلطة المحلية وتقديم الاستئنافات ضد التقديرات إلى محكمة مستقلة (تجنب الإيجارات المقيدة في حالة الموافقة على القيمة التقديرية) (١١٨).

ـ أن تضع السلطة المحلية القيمة السنوية للضريبة بالجنيه المصري (١١٩).

ـ سلطة السلطة المحلية في أن تحصّل الضرائب المباشرة بما فيها الضرائب على القطن (٩٢).

ـ من حق السكرتير المالي أن يطلب مساهمة عامة إلى الحكومة المركزية عندما تكون الضرائب المباشرة من وجهة نظره ذات عائد أكبر من احتياجات السلطة المحلية (٩٢).

ـ سلطات السلطات المحلية أن تضع ضريبة على الملاهي وبيع الخمور والمشروبات الروحية، وأن تحصّل أية ضرائب أخرى عندما تفوضها الحكومة المركزية من وقت إلى آخر (٣).

ـ أن تقدم إلى الحكومة مساهمات تتناسب مع ضريبة الممتلكات التي تستغلها، ومساوية للمبلغ الذي يجب أن يدفع إذا كانت الممتلكات في حيازة خاصة.

الإعانات:

ـ يكون للحكومة المحلية سلطة عامة في أن تقدم الإعانات لسداد المصروفات المحلية دون تحديد خدمات معينة (٣٩، ٩٦ ـ ١٠١).

القروض:

ـ سلطة السلطة المحلية في أن تقترض ـ بموافقة الحكومة المركزية ـ سواء من الحكومة أو أية جهة أخرى تخضع للقواعد التي ستضعها الحكومة المركزية (١٠٥).

ـ تحدد فترة القروض بواسطة الحكومة المركزية.

ـ يصادق على القروض فقط بالنسبة للأعمال الدائمة أو الأعمال الكبيرة والمجازة [بواسطة الحكومة المركزية].

ـ القرارات الخاصة بالاقتراض يجب أن تجاز في الاجتماع اللاحق للاجتماع الأول الذي قدم فيها الاقتراح (١٠٥).

الميزانية:

ـ تلتزم السلطة المحلية بأن تعدّ الميزانية السنوية وتسلمها إلى الحكومة المركزية قبل ثلاثة أشهر من بداية السنة المالية الجديدة. تلتزم الحكومة المركزية بأن تجيز الميزانية بتعديلات أو بدون تعديلات قبل بداية السنة المالية.

الحكم الاستثنائي:

ـ سيكون حكم الاستثناء ضرورياً لكي ننشط القانون الموجود خلال فترة انتقالية محددة.

التعديل:

ـ سيعدل القانون عدد من القوانين تعديلاً كلياً (مثلاً قانون ضريبة المنازل) وجزئياً (١٤٥).

ملاحظات:

١ ـ القانون الذي نحتاج إليه عندما توزع اختصاصات مفتشي المراكز في وقت لاحق لم يكن مشمولاً [في هذه النقاط].

٢ ـ يجب أن يلغى الخلط الكبير الحادث في استعمال المصطلحات (أمر، قرار، قواعد نموذجية) وأن تطبق المصطلحات التالية:

ـ قوانين محلية. تطلق على كل القوانين التي تجاز بواسطة السلطة المحلية باعتبار جهازاً تشريعياً. (ستصدر الحكومة المركزية قوانين محلية نموذجية كدليل للسلطات المحلية. ولا توجد هناك حاجة إلى أن يشار إلى هذه القوانين في التشريع).

ـ الأوامر الداخلية (Internal Standing Orders). تطلق على كل القواعد التي تصدر بواسطة السلطة المحلية لتنظيم أعمالها الداخلية (يجب أن تصدر أوامر داخلية نموذجية لإرشاد السلطات المحلية).

٣ ـ السلطة المحلية. لا يشمل هذا المصطلح السطة الأهلية.

٤ ـ الحكومة المركزية. سيكون ضرورياً أن نستبدل هذا المصطلح تنشيء «الحاكم العام في مجلسه أو الوزير» تبعاً للواجبات التي سيكلف بها وزير الداخلية.

٥ ـ البوليس. سيكون ضرورياً وجود قانون مستقل يعطي السلطات الحق في أن تنشيء سلطات مؤقتة لضبط الأمور وذلك عن طريق الانتخاب غير المباشر من السلطات المحلية في المنطقة. وتمنح السلطات الحق في الرقابة على خدمة البوليس. لا شك أن الفرصة ستستغل في صياغة كل القوانين الموجودة والمتعلقة بالبوليس (٥٩ ـ ٦٣) (لا يكون هذا القانون ضرورياً إلا بعد فترة زمنية) [١٤٦].

الملحق ب
تجنيد الخبراء

أدناه قائمة بالوظائف الشاغرة في ٢١ نوفمبر ١٤٩:

وزارة الزراعة

٢ موظف لصيانة التربة

١ موظف فيزيولوجي (النبات)

٢ زراعي حشريات

١ زراعي حشريات (وقاية النبات)

١ مهندس زراعي

الخدمة البيطرية

١ بيطري حشريات

١ بيطري موظف أبحاث

وزارة الصحة

١ محاضر في علم التشريح

١ خبير جرثومي

٣ مساعدين طبيين

مصلحة الأشغال العامة

١ مهندس بلدية

مصلحة البريد والتلغراف

٢ خبير أحوال جوية

ملحق رقم (٨)
وقائع الاجتماع التاسع للمجلس الاستشاري للحكومة المحلية،
عقد في مكتب السكرتير الإداري
يومي ٣١/٥/١٩٤٩ و١/٦/١٩٤٩

الحضور

سير جيمس روبرتسون (James Robertson)، السكرتير الإداري، الرئيس[(١)].

السيد واليس (C.A.G. Wallis)، السكرتير[(٢)].

السيد لندسي (W.O.B. Lindsay)، السكرتير القضائي بالوكالة[(٣)].

السيد كلارك (G.D.N. Clark)، السكرتير المالي (الحكومة المحلية)[(٤)].

السيد ماكدول (W.C. McDowall)، مصلحة القضاء[(٥)].

عبد السلام أفندي عبد الله[(٦)].

السيد محمد أحمد محجوب، عضو الجمعية التشريعية[(٧)].

السيد مكاوي سليمان أكرت، عضو الجمعية التشريعية[(٨)].

العضو التالي اختير لحضور الوقائع من الفقرة ٤٩ إلى ٥١:

ميرغني أفندي حمزه[(٩)].

المحضر (٤٩):

تقرير الدكتور مارشال عن الحكومة المحلية في السودان.

قال الرئيس: إن هذا التقرير كان بعيد الأثر وصياغته جيدة، شاملة كل أجزاء السودان. ويعتقد أن دكتور مارشال قد حصل على رؤية واضحة لأعمال الحكومة المحلية الموجودة حالياً ومشكلاتها. وهو راضٍ عن التقرير لأنه قد أجاز في الأساس سياسة الحكومة في السنوات القليلة الماضية، على الرغم من أنه قد اقترح بعض التعديلات على طريقة [التطبيق].

قال الرئيس: إنه يدرك تماماً كيف قصّرت تجربتنا عن تطلعاتنا، لأن السودان كان يعاني من نقص في الموظفين والمعدات، لذا فإن التقدّم كان بطيئاً. علاوة على ذلك فإنه غير متأكد تماماً من أن السودانيين سيعتقدون أن هذا الشكل من الحكومة المحلية سيكون أكثر تناسباً مع ظروفهم.

ثم قرأ الرئيس خطة مناقشة التقرير وسأل الأعضاء عن تعليقاتهم.

وافق المجلس على الخطة وحث على تشجيع السلطات المحلية ومجالس المديريات والعامة لمناقشة التقرير، لأنه عندما يعرض أمام الجمعية في الجلسة القادمة سيكون الحوار حيوياً ومرشّداً. وقال الأعضاء إنه سيكون من الحكمة أن ينشر التعليق مع التقرير، لأنه لا يعبّر عن رأي الحكومة النهائي، لكنه سيلفت الانتباه إلى الأمور الأساسية التي ستكون منطلقاً لاتخاذ القرار ويساعد في منع انجراف الحوار المحلي إلى التفاصيل الدقيقة. سيبيّن أيضاً بعض النقاط الضرورية ويحصرها في التقرير، وبذلك يمكن أن يجنّب حدوث سوء الفهم. في أي موضع يقتضي الحال بأن تدلي الحكومة بآراء سلبية أو إيجابية يجب أن يوضح التعليق بجلاء أن هذه ما هي إلا آراء أولية فقط وأن الحكومة لم تكن ملزمة بها. علاوة على ذلك يجب أن يكون التعليق مقتضباً ومبسطاً.

المحضر (٥٠):

بعد هذه الملاحظات الأولية انتقل المجلس إلى مناقشة التقرير بالتفصيل وسجل التعليقات التالية (تشير المراجع أدناه إلى الفصل السادس من التقرير ـ موجز الاستنتاجات الرئيسية):

المبادىء:

١ ــ الخاصة بالمصالح المركزية:

١/١ ـ يبدو أن السلطة العليا تعني حكومة القطر، ممثلة في المجلس التنفيذي والجمعية التشريعية. ولا جدال أن المجلس التنفيذي سيفوّض وزير الداخلية.

٢/١ ـ وافق [المجلس].

٣/١ ـ وافق [المجلس]. يجب أن تكون [السلطات المحلية] أكثر قدرة في كسب الثقة المرجوة فيها. ويعني هذا أن يكون لديها جهاز تنفيذي مناسب. من ثم يتم تأسيس الجهاز.

٤/١ ـ وافق. في حدود ما هو ممكن.

٥/١ ـ أقرّ هذه الفقرة، لكن التكاليف يجب أن تخضع لمراجعة دائمة.

النقاط الرئيسية التي أثيرت في النقاش هي:

أ ــ ستقدم المشورة إلى الوزير المسؤول أمام المجلس التنفيذي بواسطة: (أ) مصلحة الحكومة المحلية؛ (ب) مجلس استشاري مكوّن من ممثلين للمصالح، وربما [يكون هناك ممثلين] للأفراد والمؤسسات الأخرى.

ستناقش الجمعية التأسيسية الموضوعات الخاصة بالسياسة العامة لكنها لن تكون مهتمة بالتفاصيل العملية للحكومة المحلية.

ب ـ تخوّف عضو من أن تُدمّر الإدارة المركزية الموجودة بصورة لا يمكن إصلاحها قبل أن تُنشأ سلطات محلية فاعلة، وأن النتيجة النهائية ستكون قيام خدمتين متوازيتين وتكلفتهما مضاعفة ويؤديان فقط نصف العمل الذي يُنجز الآن.

وإنه من غير الممكن أن يكون لدينا في يوم مفتش مركز وفي اليوم الآخر سلطة محلية فاعلة، لأن قيام السلطة المحلية هو عملية تدريجية والتطابق لفترة من الزمن لا يمكن تداركه. لكن يجب أن يكون واجب مصلحة الحكومة المحلية أن تراقب بكل حرص وباستمرار هذه [الظاهرة] ولا تسمح بالتطابق لفترة أطول من الفترة الضرورية.

ج ـ كان هنالك سؤال: هل ستكون الحكومة المحلية أقل تكلفة من الإدارة المباشرة حتى بعد أن تنتهي فترة التطابق؟ فكان الرأي العام يقضي بأنه لا يمكن إعطاء إجابة وذلك لأن قلة التكلفة يمكن أن تقاس فقط وفقاً للناتج.

د ـ قال عضو: إن عبء العمل ظلّ يُلقى أكثر فأكثر على عاتق مفتشي المراكز، وطالب بتوجيه عالٍ يحد من هذا. فإذا استمر هذا الحال فإن وظيفة مفتش المركز لا يمكن أن تُلغى إطلاقاً. وهذه هي حلقة مفرغة لا يمكن أن تستغل فيها السلطات المحلية ولا يمكن إطلاقاً أن تتعلّم فيها لكي يكون موثوق بها.

٢ ـ [المبادىء] الخاصة بالسلطات المحلية:

١/٢ ـ أجيز كل [البند].

نقاط النقاش هي:

أ ـ إن الموافقة على الفقرة (٢/١/٩) تعني القبول النهائي بنظام يشبه إلى حدّ كبير شكل النظام الإنجليزي للحكومة المحلية، إلا أن النظام لم يثبت نجاحاً عندما طبّق، وهناك عدد من الناس لديهم شكوك حول نجاحه في السودان. لكن يبدو أن هذا هو طموح السودانيين، علماً بأن التعليم والثقافة والقانون الإنجليزي قد قبلت لأكثر من خمسين سنة، فإنه منطقي أن يختار [السودانيون] الديموقراطية الإنجليزية.

أما وضع زعماء القبائل في الحكومة المحلية فقد كان يمثل مشكلة حادة وما زال ينتظر حلاً. إلى الآن فإن التطور الذي أنجز في المناطق الريفية لم يكن مشجعاً في الوقت الذي هو فيه إيجابي ومشجع في المدن. يجب أن تُقبل الحكومة المحلية المجلسية كسياسة أو ترفض كلية. إن المجلس مؤيد لقبولها.

ب ـ إذا كان يجب أن تنقل السلطات إلى السلطات المحلية تدريجياً كلما أثبتت [هذه الأخيرة] قدرتها على ذلك، ربما تختلف الخدمات المتبقية التي تتم صيانتها من قبل الحكومة المركزية، من منطقة إلى أخرى. من ثم فإن التطابق في الموظفين سيستمر في

بعض المناطق لفترة أطول من المناطق الأخرى.

ج ـ إذا لم تعط السلطات المحلية استقلالية لجباية الضرائب لن يحل أي تطور على مستوى التنمية.

تطبيق المبادىء

١ ـ تقنية الرقابة المركزية على الحكومة المحلية:

النقاط التي أثيرت أثناء النقاش هي:

أ ـ أقرّ المجلس ضرورة حفظ المكاتبات باللغة العربية.

ب ـ أجاز تنفيذ توصيات دكتور مارشال الخاصة بتعيين حوالى تسعة مفتشي مراكز وثلاثة من موظفي الحكومة المحلية بالإضافة إلى جهاز الكتبة اللازم، وأن يستأنف [العمل] بواسطة ممثلين للمصالح الحكومية الإقليميين الذين يمكن أن يشغلوا وظيفة مفتشين فنيين عند السلطات المحلية.

جـ ـ في الفقرة رقم ٨ من التقرير هناك إشارة إلى دمج الإدارة المالية والإدارة العامة. المصطلحات المستعملة في الفقرة ١٢ هي: «مساعدة السكرتير الإداري برفقة زميله المالي والقضائي». والمصطلحات الواردة في الفصل الخامس «موجز الاستنتاجات» هي: «مصلحة الحكومة المحلية مع جهاز يشمل ممثل السكرتير القضائي والسكرتير المالي».

تعاملت مصلحة المالية مع الحكومة المحلية من ناحيتين: (أ) الخزينة؛ (ب) التنمية. وتعاملت بالطريقة نفسها مع مصلحة القضاء من ناحيتين أيضاً: (أ) الرقابة القضائية؛ (ب) التنمية. لا يوجد اقتراح في أن تتخلى هذه المصالح عن وظائفها الأساسية أو تدمجها في وظائف مصلحة الحكومة المحلية. فوظيفة التنمية هي الوظيفة التي اقترح التقرير أن تنقل في كلا الحالين إلى مصلحة الحكومة المحلية. وستعين مصلحة الحكومة المحلية موظفيها الماليين والقضائيين الذين لا يمثلون مصلحتي القضاء والمالية.

من ثم فإن السلطات المحلية ستتعامل مع مصلحة الحكومة المحلية منفردة، وسيتعامل الضباط المتخصصون مع رصفائهم في المصلحتين المذكورتين.

٢ ـ هيكلية الحكومة المحلية:

عرضت المداولات الموضوعات التالية:

أ ـ كانت هيكلية الحكومة المحلية في الأصل هرمية، تتكوّن من مجالس المديريات في القمة وتليها مجالس المناطق الريفية الكبرى. عدّل أعضاء المجلس في اجتماعهم الخامس هذه الهيكلية إلى مجالس مناطق كبرى ومجالس أرياف ومدن صغرى. وأقلعوا أيضاً عن

فكرة جعل المجالس الصغرى مساعدة للمجالس الكبرى. ومن ثم اقترحوا أن يكون أي مجلس مستقلاً في إطار الواجبات والسلطات الممنوحة له. وهذا هو نظام المستويين الذي أشار إليه التقرير.

وقلّص التقرير مفهوم الحكومة المحلية في مجال آخر، حيث جعلت كل الخدمات التي يمكن أن يكون في مقدور السلطات المحلية أن تؤديها خدمات ذات صفة ثانوية. من ثم ليس هناك من سبب في أن نستغل الآن الهيكل الموسع الذي يمكن أن نحتاج إليه عندما ترغب السلطات المحلية في أن تتولى الإشراف على خدمات التعليم العالي والمستشفيات، مثلاً. يمكن أن تكون معظم السلطات متعددة الأغراض في السنوات القادمة.

يمكن أن تُقبل هذه التوصية لكن ليس باستبعاد نظام المستويين أو حتى أن تستحدث سلطات لأغراض خاصة حين تسمح الظروف بذلك. لقد تحولت الهيكلية من مجرد مسألة مبادىء إلى مسألة عملية يجب أن تقرّر في الحقل عن طريق مدير المديرية أو مفتش الحكومة المحلية.

ب ـ يجب تشجيع كل أشكال الأعمال المشتركة بين السلطات المتجاورة.

جـ ـ كانت مجالس القرى واللجان الصغيرة جزءاً أساسياً من الهيكل الإداري. وتظهر في نظام المستويين كمستوى ثالث، وفي الأغلب مساعد للمستوى الثاني.

د ـ السلطة المحلية الكاملة هي التي لديها أغلبية منتخبة من أعضاء المجلس ومبانٍ مستقلة، وجهاز تنفيذي وآليات. ويمكن أن تقف لوحدها أمام القانون كشخصية اعتبارية مستقلة.

كان واضحاً أن هناك عدداً من مناطق السودان ما زالت الشروط المطلوبة غير متوافرة فيها. وعليه فقد قبل المجلس الاقتراح الخاص بقيام مجالس موقتة في هذه المناطق. ويصدر قرار تأسيسها عن مكتب الحاكم العام إلى مفتش المركز، وسيطلب من مفتش المركز أن يفوّض سلطاته إلى المجالس الموقتة. وستجمع المجالس الموقتة، وفي الوقت المناسب، في سلطة محلية واحدة يصدر قرار تأسيسها عن الحاكم العام.

لا يستبعد الاقتراح البديل الوارد في الفقرة ٢٨ إذا ثبُت أن تطبيقه مفيد في أية منطقة مستثناة. وسيصدر في هذه الحالة قرار التأسيس إلى مفتش المركز في المجلس. ويجب أن يُعطى المفتش حق النقض (the power of veto).

و ـ لن يحصر [هذا الإجراء] سلطات مفتش الحكومة المحلية في وضع الحدود الإدارية، بل سيكون مسؤولاً عن إنشاء الهيكلية للسلطات المتعددة الأغراض الكبرى والصغرى أو المحدّدة الأغراض، لذلك يستحسن أن يكون عضواً دائماً في مصلحة الحكومة المحلية.

٣ ـ موقع السلطات الأهلية في الحكومة المحلية:

أجاز المجلس، بصورة عامة، التوصيات الواردة في هذا الجزء من التقرير. ومن أهدافه: أولاً، يجب ألا يكون الضباط الذين يتقاضون رواتبهم من المجلس أعضاء فيه؛ ثانياً، لا يجوز لأي شخص أن يجمع بين وظائف قضائية وتنفيذية. ويشكّك المجلس في أن يكون أعضاء المجلس قضاة محليين أيضاً. ترى الأغلبية أنه ليس هناك اعتراض إذا كانوا أعضاء في المحاكم المحلية أو لديهم فقط سلطات إيجازية، لكن ترى أن التمتع بسلطات المحاكم الكبرى يجب أن يكون مانعاً من الانضواء في عضوية المجلس. ويقرّ المجلس بأنه سيكون هناك اختلاف كبير في درجة تحقيق هذه الأهداف في المناطق المختلفة.

النقاط موضع النقاش هي:

أ ـ لقد كان الوضع الحالي مجهولاً. وعلى الرغم من ذلك فإنه سيستمر لفترة طويلة من الزمن، لكن في النهاية سيحسم الأمر. وأخيراً ستدمج المؤسسة القبلية في السلطة المحلية من جانب، كما سيدمج المركز مع السلطة المحلية من جانب آخر. لكن يجب ألا يُعارض هذا الدمج لأن المقاومة السلبية يمكن أن تعرقل البرنامج.

ب ـ إن المؤسسة القبلية في الوقت الحاضر مناسبة تماماً لإدارة العمل القضائي في المحاكم، ومراقبة الأمن العام، وتنظيم التحركات الموسمية، وتجميع الماشية للتطعيم، وأخيراً تقدّر الضرائب وتجبيها. لا يمكن لأية سلطة في الوقت الحاضر أن تقوم بهذه الأعمال سواء كان ذلك بتكلفة مخفوضة أو أداء جيد.

إلا أن الأشغال والخدمات الاجتماعية تقع خارج نطاق زعماء القبائل. وتكليفهم بمثل هذا النوع من المسؤوليات سيثقل عليهم ويقود إلى عدم الثقة وينتهي بتحطيم سمعتهم الطيبة. الإقرار الصريح بهذا سيهيىء الأجواء [للتغيير].

جـ ـ كانت بعض الشواهد تبيّن أن زعماء القبائل أنفسهم بدأوا يدركون الحاجة إلى فصل الواجبات، لكن كان هذا سؤالاً غير محدد: هل يفضلون أن تبقى سلطاتهم التنفيذية ويتخلون عن سلطاتهم القضائية أم العكس؟

د ـ هذه المشكلة التي يبدو أنها صعبة الحل في الخرطوم، إلا أنها أقل حدة عند مناقشتها في مجالس المديريات والمناطق. وسيكون لكل منطقة طريقتها الخاصة في التعامل معها. وربما يكون الحل أيسر إذا كان الرأي المحلي يتجه نحو الإصلاحات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في المنطقة وذلك بدلاً من التوسع في أية خدمة معينة.

هـ ـ ربما يكون الفصل بين الواجبات متاحاً في المناطق التي توجد فيها أسرة قبلية حاكمة مع عدد من أعضائها النشطين. ربما يكون أحدهم عضواً في المجلس، والآخر

قاضٍ محلي والثالث تنفيذي. وقد وظفت البداية وفق هذه المؤشرات في بعض المناطق من قبل.

و ـ سيكون دفع راتب الناظر من قبل الحكومة مفيداً من ناحية قانونية لأنه يسمح له بأن يكون عضواً في المجلس المحلي بحجة أنه لا يستلم أي شيء من المجلس.

ز ـ بيّن التقرير أن العُمُد والمشايخ يجب أن يكونوا مسؤولين أمام الضابط التنفيذي (لا الناظر) عند جباية الضرائب. وربما يكون عسيراً إذا أمر الضابط التنفيذي العمدة بأداء هذا العمل في الوقت نفسه الذي يطلب فيه الناظر من العمدة بأن يشرف على بعض المسائل القبلية.

حـ ـ لقد صان العراق تماسكه بإبقاء التعاون بين القادة القبليين من خلال رعاية سلطتهم كجزء من جهاز الحكومة. وفي السودان ظلّ النظار خائفين من أن تقوّض سلطتهم. وشعروا ـ وهم محقّون في ذلك ـ بأنهم كانوا الدعامة التي ربطت أوصال القطر. ولم يكن من المخطط له إحداث تعديلات شاملة [في هذا الشأن] لأنه إجراء غير ممكن. بل إن الشيء المقترح هو التوجه التدريجي نحو استبدال ثلاث سلطات منفصلة ـ المركز، المجلس والسلطة القبلية ـ بمجلس واحد يكون مسؤولاً أمام السكان المحليين. ولا يمكن أن يؤدّى العمل بطريقة حسنة عن طريق حفنة من الأشخاص، بل يجب أن يوزّع العمل وفق مبادىء صحيحة. إن إعداد جهاز تنفيذي قوي للمجلس سيكون الخطوة الأولى نحو تأسيس مبادىء واضحة.

٥ ـ مهمات السلطات المحلية وواجباتها:

أجاز المجلس هذه التوصيات.

بخلاف الاعتقاد السائد، لم يكن هناك تصوّر نظري محدّد لتقسيم المهمات والواجبات بين الحكومتين المركزية والمحلية. ويجب أن يقسم عمل الحكومة وفق خطوط عملية ويجب أن تحتفظ الحكومة بالحق في تغيير التقسيم في أي وقت.

بالنسبة إلى المقترحات الواردة في الفقرات ٤٢ ـ ٥٤ فإنها مقبولة كقاعدة للتقسيم، لكن عدداً من المجالس الحالية يجب أن تحسّن جهازها التنفيذي وتطور نفسها إلى ما يسميه التقرير السلطات الكاملة، وذلك قبل أن تكون مؤهلة للحصول على بعض السلطات مثل التعليم الابتدائي.

٦ ـ الرقابة على الشرطة:

عدا صوت نشاز واحد فإن المجلس ليس لديه اعتراض، من حيث المبدأ، على مقترحات

الشرطة، لكنه يرى أنه لا يمكن أن تنفذ في الوقت الحاضر ولا حتى بعد إنشاء الحكومة المحلية، حسب مواصفات التقرير. من ثم فإن المناقشة حول هذه الفقرات يمكن أن ترجأ إلى سنوات عديدة.

٧ ــ علاقة الحكومة المحلية بالمشروعات الزراعية الكبيرة:

ينوّه المجلس بأن تكون الكلمة الأخيرة في الجملة الأولى الإدارة بدلاً من «السياسة» ــ استعمل مصطلح الإدارة في الفقرة ٦٤.

٨ ــ المصلحة العامة في الحكومة المحلية:

اعتمد المجلس هذا الرأي ويأمل في أن تساعد كلية غردون التذكارية بإعداد محاضرات إضافية.

٩ ــ الجهاز التنفيذي للسلطات المحلية:

أشار المجلس بأن هذا [البند] يؤكد السياسة الحالية.

١٠ ــ خدمات الحكومة المحلية:

يوافق المجلس، بصورة عامة، على هذه المقترحات. ومن ثم وضعت النقاط التالية:

أ ــ ستكون السلطات المحلية غير قادرة على تعيين كل موظفيها المباشرين. وستبقى الحاجة إلى الموظفين المنتدبين، لكن هؤلاء الموظفين يجب ألا ينقلوا في الوقت الراهن بناءً على رغبة المصلحة وحدها. ويجب أن تكون السلطة قادرة على أن تحتفظ بالموظف إلى فترة معقولة. عليه يكون الانتداب محدداً بعدد من السنوات وفي الغالب يجب ألا ينقل الموظفون عندما يكونون مرشحين للترقية.

ب ــ يجب تشجيع إنشاء الجمعيات المهنية للموظفين.

١١ ــ المالية:

في ما يختص بتقييم الناحية العملية لهذه المقترحات، يوافق المجلس على التوجه العام في هذا الجزء. وليس بالضرورة أن يعتبر هذا قبولاً لأي من المقترحات المعينة. بل يجب أن يراجع كل الفصل (١١) بالنظر إلى الجزء (٦/٥٨) لقانون المجلس التنفيذي والجمعية التشريعية من أجل أن تقرر الضرائب وفق الجزء المطبق. لقد كانت التعقيدات واضحة من قبل وربما تظهر فيما بعد. مثلاً:

أ ــ هناك صعوبة عملية في التقرير تقضي بأن تلغى ضريبة المنازل من أجل تحسين قيمة التقديرات. وتوضع الضريبة على المالك ويقع الأجر على شاغل العقار. إذا امتنعت

الحكومة عن جباية الضرائب من الملاّك (تقدّر بـ ٥٠,٠٠٠ جنيه مصري في العام الواحد) وتحصل السلطات المحلية على حصة مماثلة من شاغلي العقار فلا توجد هناك وسيلة تؤكد أن الملاك سيخفضون قيمة الإيجارات تمشياً مع هذه النسبة.

توجد هناك وسيلتان:

١ ـ أن تبقى ضريبة المنازل قائمة ثم نحولها إلى السلطة المحلية، بشرط أن تقوم السلطة المحلية بخدمات ذات قيمة موازية.

٢ ـ أو أن تلغى ضريبة المنازل ويوضع رسم على الملاّك بالإضافة إلى الرسم العام على شاغلي العقارات.

ب ـ تُسلم الضرائب المباشرة إلى السلطات المحلية، وذلك بعد دفع المساهمة العامة التي تصل نسبتها إلى الحد الأعلى للقيمة التي أقرّها التقرير في الفقرة ٨٨ والتي لا يبلغ حدها الأعلى إلى نهايته إطلاقاً. لكن سيكون ممكناً أن تخصص هذه الضرائب لمدة ثلاث سنوات وإذا قدمت خطة أفضل في هذه الأثناء تكون للحكومة حرية إعادة النظر في قرارها.

جـ ـ سيكون هذا تبنياً لميزانية القضارف التي تعدّ أفضل ميزانية في الوقت الحاضر. لكن العيب الوحيد في مثل هذا النوع من الميزانية يمكن أن يلغى لأن التوجه هو أن ندع السلطة المحلية تضع المعيار الذي تقدّر بموجبه الضرائب المفروضة.

د ـ يمكن أن تعتمد مقترحات الضرائب في مناطق زراعة القطن المروية، لكن لا يمكن القول بأن الطريقة المقدمة في التقرير هي الطريقة العملية.

هـ ـ يجب أن تضاف الضرائب على الخمور والمشروبات الروحية إلى الضرائب الموجودة حالياً.

و ـ الخدمات التي يمكن تقديمها، مثل مستوعبات النفايات، يجب أن تصنّع وتغطّي نفقاتها.

حـ ـ بعد وضع الأساس لمالية الحكومة المحلية، إذا لم تستطع أية سلطة محلية موازنة ميزانيتها فإنه من الإنصاف أن تعاملها الحكومة بسخاء.

ط/١ ـ مشروع القروض أصبح شبه جاهز، وقد صادق المجلس التنفيذي على مبلغ ٢٥٠,٠٠٠ جنيه مصري للشروع في التنفيذ. وفي الوقت الحاضر يجب أن يدفع المبلغ مقدماً من البنود العامة للحكومة ويسدد لها، لكن ربما يُنشأ لاحقاً صندوق اقتراض مستقل وله مجلس أمناء.

ط/٢ ـ ليس هناك مدىً محدد للاقتراض. يجب أن تكون السلطات المحلية متمسكة

تماماً بالقواعد القانونية.

ط/٣ ـ إذا كان مستثمرو القطاع الخاص مستعدين لإقراض أموالهم في الأغراض العامة، وفق سعر فائدة معقول، فسيكون أفضل ألاّ يقرضوها مباشرة إلى السلطة المحلية بل إلى أمناء صناديق القروض الذين سيعيدون بدورهم إقراضها إلى السلطة.

ي ـ بعض السلطات مثل شندي، يمكنها أن تضع ميزانية للفائض لسنوات عديدة وذلك لكي تؤسس احتياطي أمان.

ك ـ المراجعة الآن موضع التنفيذ وثلاثة أطراف يقومون بالعمل. وهو اقتراح موفّق أن توضع سلطة المحاسبة في يد المدير.

ل ـ النظام الموسّع لتقدير المواقع الذي وصف في التقرير يعتبر غير مناسب للسودان.

١٢ ـ المدن الثلاث،

١٣ ـ عطبرة وملكال:

ليس لدى المجلس تعليقات على هذه الأجزاء.

مستقبل مفتش المركز:

وافق المجلس على توزيع مهمات مفتش المركز، إذا كانت السلطات المحلية الحقيقية ستظهر إلى حيز الوجود. ويجب أن تبدأ العملية بأسرع وقت ممكن. وهذا يعني أن التوجّه [الذي يقضي] بإلقاء مهمات أكبر على مفتشي المراكز يجب أن يُبدل. وتعدّ الجملة الأخيرة في الفقرة ١٣٢/ أ مهمة. وإن أي جزء من عمل مفتش المركز يمكن أن يوضع في إطار إقليمي، إلا أن عمله كقاضٍ مقيم يجب أن يدار دائماً من قبل شخص موجود بالموقع.

المحضر ٥١:

قال الرئيس: إن المجلس قد أسرع في تناول التقرير وسيكون هناك قدر كبير للتداول فيما بعد. لكن المناقشة الأولى كانت مثيرة وقد بيّنت أن الأعضاء جميعاً يرغبون في المضي قدماً مع الحكومة المحلية وفق الخطوط العامة لتقرير دكتور مارشال.

اقترح [الرئيس] بأن المجلس الذي رتّب زيارة الدكتور مارشال إلى السودان وكلّفه بمهمته يجب عليه الآن أن يعبّر عن سعادته بالنتائج. ووافق المجلس بالإجماع على الاقتراح، ثم أوصى السكرتير بأن يرسل نسخة من هذه الوثائق إلى الدكتور مارشال ورسالة يعبّر فيها عن تقديره للعمل الذي قام به والذي سيكون ذا فائدة دائمة للسودان.

ملحق رقم (٩)
كلمة السكرتير الإداري في تقديم تقرير مارشال للمجلس

١ ـ دعي الدكتور مارشال السنة الماضية إلى السودان «للبحث في سياسة حكومة السودان وتجربتها مع الحكومة المحلية ويعد تقريراً في هذا الشأن ثم يضع التوصيات حول أي أمر ينشأ عن هذا البحث». التقرير الذي أمام الأعضاء الآن هو ثمرة زيارة الدكتور مارشال إلى السودان. وأعتقد أن أعضاء المجلس يوافقون على أن التقرير هو إنجاز عظيم، وواضح أنه عمل رجل ذي قدرة غير عادية، وأن حكومة السودان لجد محظوظة في الفوز بنصائحه. إن التقرير واضح وبنّاء وشامل في استعراضه لكل المشكلات التي تطرّق إليها في كافة أنحاء السودان.

وبصورة عامة فإن التقرير متعاطف مع الخطوات التي اتُخذت إلى الآن في شأن قيام أجهزة الحكومة المحلية في القطر كله. سيقدَّم عدد من التعليقات والتوصيات والانتقادات للتقرير بصورة تفصيلية، وفي الممارسة، لكن الشكل الرئيسي للحكومة المحلية وللسياسة التي تبنّتها حكومة السودان في شأن تطبيق النموذج الإنجليزي قد أيدهما الدكتور مارشال وأثنى عليهما. وفي المرحلة الراهنة لا أقترح على المجلس أن يتناول التقرير بطريقة تفصيلية بل يجب أن يتناوله بصورة شاملة، لأن سيكون هناك فرصة لأعضاء المجلس في مناقشة التقرير داخل الجمعية، وذلك في مرحلة مداولات اللجنة، إذا كانت الجمعية ترغب في تكوين لجنة لهذا الغرض أو بعد أن تعطي الفرصة الكاملة لمناقشة الموضوع، ثم تأتي مرحلة مناقشة التشريع الجديد الذي سينتج من مداولات الجمعية.

الآن أودُّ أن أتطرّق إلى السؤال التالي: لماذا نريد أن نأخذ بنظام الحكومة المحلية؟ حول هذه النقطة سأحيلكم إلى الفقرة (٢) من التقرير.

الأسباب الرئيسية لقيام سلطات حكومة محلية هي:

١ ـ الحاجة إلى اللامركزية؛

٢ ـ الضرورة إلى تطابق الخدمات مع الظروف المحلية؛

٣ ـ الرغبة في إحداث شعور بالمسؤولية السياسية؛

٤ ـ الرغبة في أن يتدرّب الممثلون الوطنيون في مجال أوسع للحكومة المركزية؛

٥ ـ الرغبة في جهاز محلي يكون واجبه أن يواكب المصلحة العامة للمواطنين.

ثم يمضي الدكتور مارشال ويبيّن عدم إمكانية تزويد المصالح المركزية الفنية ـ الزراعة

والتعليم والبيطرة وما إلى ذلك ـ أجهزة محلية خاصة بها، بل يجب أن تعتمد هذه المصالح على أداة محلية شمولية. في الماضي كان معظم هذا العمل يؤدى عن طريق مفتشي المراكز وبصورة جيدة. لكن مع نمو الشعور السياسي في القطر يصبح واضحاً أن العمل من خلال جهاز تنفيذي بيروقراطي واحد يجب أن يكون أقل نجاحاً من عمل سلطة محلية حيوية ومتقدمة وفق أسس مبنية على رغبة السكان المحليين.

كما قال لورد لستول وزير الدولة للمستعمرات في الحكومة البريطانية: «إن الحاجة الآنية هي أن يخلق جهاز الحكومة الذي يكون قادراً على التطور نحو حكومة نيابية ومسؤولة. ويجب أن يكون هناك انتقال من الإدارة الشخصية إلى الإدارة المؤسسية شرط ألا تُنقل السلطة إلى الأقليات. والسلطات المحلية هي القوة الأساسية الموازية للتقدم الدستوري في المركز، لكن لا يمكن أن يتم بناؤها في ليلة واحدة».

٣ ـ الحكومة المحلية التي تعمل الآن في السودان والتي أنشئت في المدن منذ عام ١٩٤٢، وذلك عندما طلب سير دوغلاس نيوبولد[١٠] من المديرين ومفتشي المراكز أن يعدّوا برامج لمجالس البلديات والمدن؛ وفي المناطق الريفية طُوّر النظام المجلسي من قبل الإدارات الأهلية التي أنشئت عن طريق التحالف بين القادة القبليين. وقد كان التطور نحو الحكومة المحلية الديموقراطية أكثر بطئاً في المناطق الريفية مقارنة بالمدن. وإنه لم يكن سهلاً أن نؤسس هذه المؤسسات في أثناء الحرب وفي فترة الاضطراب السياسي التي أعقبتها، لأن المشورة الفنية لم تكن سهلة المنال كما كانت طبيعة كل الأشياء. وقد وضعنا إطاراً قانونياً للحكومة المحلية قبل أن يصبح النظام المجلسي في حيّز الوجود. من ثم يجب أن يُعدّل هذا النظام بدرجة فاعلة لكي يشمل الاحتياجات الآنية. واحد من الأهداف الرئيسة لدعوة الدكتور مارشال هو أن نحصل على نصحه حول الشكل الذي يجب أن يتخذه التشريع الجديد.

٤ ـ هناك اعتراضات مختلفة قدّمت على الفكرة التي وردت في تقرير مارشال عن الحكومة المحلية المستقلة. يقال إن مشكلات السودان هي في الأساس اقتصادية وأن التقدم الاقتصادي السليم يمكن أن يتم فقط عن طريق الشكل المباشر للحكم. من ثم فإن أولئك الذين يتمسكون بهذه الفكرة سيعارضون أي شكل للسلطات المحلية المستقلة بحجة أنه سيعوق إنتاج الثروة، ويعتبرون أن النظام القديم للرقابة البيروقراطية المباشرة هو الأكثر ملاءمة مع التقدم الاقتصادي.

تفترض حكومة السودان أن الحكم المباشر عن طريق الموظفين البيروقراطيين لا يناسب السودان تماماً. ومنذ تقرير ملنر لسنة ١٩٢١ حاولت حكومة السودان أن تفوّض سلطاتها بانتظام وبطرق مختلفة إلى وكالات محلية. أعتقد أنه لا يوجد أحد الآن يود أن يغيّر هذه

السياسة، حتى لو كان في الإمكان فعل ذلك من ناحية سياسية. ويقرّ النقّاد الآخرون الحاجة إلى الحكومة المحلية. لكن السؤال: هل أن النظام البريطاني هو الأنسب للسودان وعلى وجه التحديد في المناطق الريفية؟ يُعتقد أن النظام الذي أنشأه نابليون في فرنسا ونقلته الإمبراطورية العثمانية إلى كل الشرق الأوسط ربما يكون هو الأكثر ملاءمة. لكن قبل أن تحدد حكومة السودان خيارها بأخذ النموذج الفرنسي ـ التركي أو النموذج الإنجليزي، يجب أن ننظر إلى الاختلافات بين النظامين. وإن توضيح ذلك بشيء من التفصيل سيحتاج إلى زمن طويل جداً، وإذا حاولنا وصف الاختلافات باقتضاب، فسيؤدي ذلك إلى اتهامنا بالسطحية. لكن، بصورة عامة، الاختلاف هو أن النموذج البريطاني للحكومة المحلية يخضع فقط للقانون. بينما النموذج الآخر يخضع لعمليات متعددة من الرقابة الإدارية من قبل موظفي الحكومة المركزية.

واضح أن السلطات المحلية المتطورة تماماً لا يمكن أن تؤسّس في ليلة واحدة، لذا فإن الحكومة المحلية في السودان يجب أن تمر عبر مرحلة الرقابة الإدارية والقانونية المزدوجة، وذلك إلى أن تصل إلى المرحلة التي تكون فيها غير مقيّدة برقابة الحكومة المركزية الإدارية بل خاضعة خضوعاً تاماً لرقابة القانون فقط. من ثم فإن الجدل في الوقت الحاضر هو جدل أكاديمي إلى حد كبير، لأن أي شيء يحدث هناك مقيّد بتكوين رقابة إدارية معتبرة على نظام السودان للسنوات المقبلة. والمشكلة الأساسية التي يجب أن يتخذ بشأنها الآن قرار هي: هل أن تبقى الرقابة أمراً سياسياً دائماً، أو أن يكون الهدف هو تطبيق النظام البريطاني المستقل في ظل القانون؟ هذا القرار مهمّ لأنه سيشكل خططنا المستقبلية، وفي حالة فشل القرار الخاص بالهدف الذي نوجّه إليه المؤسسات ربما يظهر هذا القرار في مرحلة وسطى، لكن تبلور الهدف في هذه المرحلة الوسطى ربما يكون خطأً.

٥ ـ بعد مناقشة هذه المشكلة الأساسية الخاصة بالسياسة، أودّ الآن أن ألفت انتباهكم إلى نقاط أخرى في التقرير سيحدّد في ضوئها التوجّه المطلوب. سيرى أعضاء المجلس عند اطلاعهم على نسخ من الوقائع التي استلموها أن المجلس الاستشاري للحكومة المحلية قد تناول التقرير بتفصيل شديد. وواضح أنني لا أستطيع ولا أحتاج إلى أن أسأل المجلس في هذه المرحلة النظر في كل التفاصيل المذكورة، بل سأذكر الآن فقط النقاط الأساسية التي في ضوئها يجب أن يوجه المجلس الجمعية التشريعية، التي يفترض أن أقدّم إليها التقرير عندما تجتمع في الخريف. يجب أيضاً أن أذكر أنني قد استلمت تعليقات رؤساء المديريات على التقرير، وهي إجمالاً تعليقات مبدئية وأتوقّع أن المديرين يرغبون في فرص أوسع للنظر في الموضوعات المختلفة التي تطرّق إليها التقرير وذلك عندما يكون لديهم وقت يستشيرون فيه مجالس المديريات. بصورة عامة فإن التقرير قد حظي بموافقة

سلطات المديريات، وقد قدّمت ملاحظات قليلة عليه لكنها مهمة في توصياتهم.

الهيئة:

٦ ـ أعدّ الدكتور مارشال توصيات بتوسيع قسم الحكومة المحلية، التابع الآن لمكتبي. وسأبيّن لأعضاء المجلس أن هذه التوصيات قد قُبلت من قبل بواسطة المجلس الاستشاري للحكومة المحلية، وأعتقد أنها أساسية للتقدم. هل سيكون ممكناً أن نقدّم مرة واحدة الجهاز الوظيفي المقترح من قبل الدكتور مارشال؟ هذا سؤال تصعب الإجابة عليه، لكن أنا مُقدّماً على أن أعين واحداً أو اثنين من الضباط البريطانيين هذه السنة لأن الموظفين المدرّبين يمكن أن يستغنى عن خدماتهم في المناطق النائية وبذلك يمكننا أن نأخذ واحداً أو اثنين منهم في الوظائف المقترحة من قبل الدكتور مارشال. لقد أجيز الوضع المالي والقانوني لجهاز الحكومة المحلية الجديدة عن طريق السكرتير المالي والممثلين القانونيين في اجتماع مجلس الحكومة المحلية، ولا أعتقد أنه سيكون هناك أية صعوبة في الحصول على موافقة المصالح بالنسبة إلى التنظيمات المقترحة من قبل الدكتور مارشال.

٧ ـ لقد وُصف الهيكل الإقليمي بصورة عامة في الفقرتين ١٢ و١٣ من التقرير. وبما أن مفتشي الحكومات المحلية يأتون إلى المناطق عند تحويل السلطات المحلية إلى مجالس حكومة محلية، فإن التوجه هو نحو إعادة توظيف بعض منهم في رئاسة المديريات كضباط تفتيش تابعين للحكومة المحلية. ولا شك أن الآخرين سيبقون في المناطق لكي يعملوا قضاة مقيمين ويشرفوا على نظام المحاكم الأهلية. وبما أن الاقتراح هو أن يستغنى عن مفتش المركز تماماً، أود أن أجعل هذه النقطة واضحة بجلاء في هذه المرحلة، علماً بأن هذا يمكن أن ينفّذ فقط عندما تنظّم واجبات الحكومة المركزية عن طريق وكالة أخرى. والصورة التي رُسمت من قبل الدكتور مارشال هي أن تكون رئاسة المديرية تحت الرقابة المباشرة للمدير مع جهاز تفتيش، جميع أفراده يعملون وفق الواجبات الموكلة إلى الحكومة المحلية، مثل المالية والتعليم والأشغال والأمن والنظام العام وما شابه ذلك. وأذكر تعليق الدكتور مارشال: «بأن الأقرب سيكون الرقابة التابعة لرئاسة المديريات، والأيسر هو العمل، الأعظم هو احتمال أن يعمل مفتش المصلحة الواحدة في تعاون مع الآخر».

هيكل الحكومة المحلية:

٨ ـ سأطلب من المجلس الآن أن يركّز اهتمامه على وقائع المجلس الاستشاري للحكومة المحلية حيث نُوقشت الهيكلية للحكومة المحلية. فالسلطة متعددة الأغراض هي مفهوم بسيط، لكنها إذا لم توضع في يد شبكة من مجالس القرى ولجان المدن ربما تكون ذات نطاق واسع لا يسمح بتقديم حكومة محلية حقيقية. يجب أن أعترف بأنني غير واثق من

أهمية هذه الوحدات الصغيرة، وأعتقد أنه في وضع الهند لا يمكن أن تنشأ مجالس قرى ليست لديها أية سلطة حقيقية. وإنه ضروري أن تكون وحداتنا المحلية كبيرة ومتعددة الأغراض وإلا فإنها ستفشل في أن تحصل على تأييد الجماهير وفي أن تكون حكومة محلية. لهذا السبب فأنا لا أستثني نظام المستويين في المناطق التي يبدو فيها النظام ضرورياً ومريحاً.

وضع السلطات الأهلية في الحكومة المحلية:

٩ ـ يتناول الدكتور مارشال هذه المشكلة بصورة شاملة، وهي قد بحثت بحثاً واسعاً في المجلس الاستشاري للحكومة المحلية. وسيرى أعضاء المجلس أن المجلس الاستشاري يوافق على التوصيات المقدّمة في التقرير بصورة عامة. وقد اتخذ رؤساء المديريات وجهة النظر ذاتها. إنه أساسي أن تؤيد النقاط التي ذكرت في الصفحة السابعة من وقائع المجلس الاستشاري للحكومة المحلية، لأن أي تغيير في وضع السلطات القبلية يجب أن يكون تدريجياً وذلك لكي لا تتقوقع الإدارة الحالية في المناطق الريفية. القصد أن المجلس الوحيد المنفصل والمسؤول أمام السكان المحليين يجب أن يحل في النهاية محل المركز والمجلس والسلطة القبلية. وواضح أن كل العمل المعني لا يمكن أن يؤدّى بصورة حسنة عن طريق مجموعة من القادة القبليين، علماً بأن الخدمات المقدمة من قبل الحكومة المحلية في حالة نمو وستصبح الصعوبة التي تواجه القادة القبليين في التعامل مع مثل هذه الخدمات أكثر وضوحاً. وعليه فإن المجلس سيسيطر أولاً على الخدمات غير القبلية ثم يطوّرها ويوسع مداركها تدريجياً، وذلك خلال سنوات معدودة، بينما ستستمر السلطات القبلية في القيام بالأعمال القبلية الأخرى التي تناسبها طالما سيبقى النظام القبلي قائماً.

مهمات وواجبات السلطات المحلية:

١٠ ـ في الفقرات من ٣٩ إلى ٥٤ من تقرير الدكتور مارشال، نرى أن أفكاره حول هذا الموضوع تشير إلى ما سيحدث [في المستقبل]، دون وضع أي خطط عاجلة. وإن المجلس الاستشاري سيقبل التوصيات بصورة عامة، مقراً بذلك أن مهمات وواجبات الحكومة يمكن أن تكون متباينة حسب قدرة المجالس وفاعلية موظفيها. أعتقد أن المجلس سيقبل هذه التوصيات من حيث المبدأ.

الرقابة على الشرطة:

١١ ـ في الفقرات ٥٥ ـ ٦٣ من التقرير يناقش الدكتور مارشال مسألة الرقابة على الشرطة. ويعتقد المجلس الاستشاري للحكومة المحلية أن الوقت ما زال مبكراً لإعطاء قوة

الشرطة أية سلطات. أعتقد أن هذا التوجه سيكون مقبولاً بصورة عامة في الوقت الراهن. وتعتبر مدرسة فكرية واحدة أن إدارة الشرطة يجب ألا تسلّم إطلاقاً إلى السلطات المحلية. لقد نُوقشت أخطار مثل هذا الإجراء ومحاسنه في متن التقرير. ويعطي الدكتور مارشال في الفقرة ٥٧ أربعة أسباب قوية لدواعي تأسيس قوة الشرطة على ولاء محلي. بما أن الوقت غير مناسب أن نناقش هذا الأمر أقترح ألا يتخذ المجلس قراراً حوله.

السلطات المحلية والمشروعات الزراعية الكبيرة:

١٢ ـ مقترحات الدكتور مارشال عن هذا الموضوع المثير للجدل مشوقة ومفيدة، لكن ليس للمجلس الاستشاري للحكومة المحلية أي تعليقات عليها.

الجهاز التنفيذي للسلطات المحلية وموظفي الحكومة المحلية:

١٣ ـ نوقشت هذه الأمور المهمة والحيوية في الفقرات ٦٩ ـ ٨٨ من التقرير. في ما يختص بالجهاز التنفيذي لمجالس الحكومة المحلية والسياسة الحالية، فإن توصيات مارشال تعتبر مؤيدة لها وقد أجازها أيضاً المجلس الاستشاري للحكومة المحلية. يعتقد أن الموظفين المنتدبين سيستمرون ملحقين بالحكومة المحلية لبعض الوقت، وذلك لأن أجهزة الحكومة المحلية ستكون غير قادرة على تعيين كل موظفيها المباشرين. وفي ما يختص بطول مدة الانتداب وحق السلطة المحلية في أن يكون لديها رأي قبل أن يعاد الموظف المنتدب إلى مصلحته، يعتقد المجلس أن مقترحات الدكتور مارشال معقولة جداً.

المالية:

١٤ ـ تمت مناقشة أهم موضوع لمالية الحكومة في الفقرات ٨٩ ـ ١٢٠ من التقرير، ودون شك أن أعضاء المجلس سيقبلون توصيات المجلس الاستشاري للحكومة المحلية. وعلى الرغم من أن المجلس قد وافق على التوجّه العام لهذا الجزء فإنه ليس ضرورياً أن يكون قد وافق على أي من المقترحات المعنية. وتوضح التعليقات العامة للمجلس الاستشاري للحكومة المحلية بعض الصعاب التي ستظهر عند تطبيق هذا الجزء من التقرير.

مستقبل مفتش المركز:

١٥ ـ يتناول الجزء الأخير من تقرير مارشال مستقبل مفتش المركز. لقد أشرت من قبل إلى صعوبة هذا الموضوع في تعليقاتي. وأود أن أوضح في هذه المرحلة أن الوظائف التي كانت تدار سابقاً من قبل هذا المكتب والتي ستدار وتنفذ عن طريق مفتش المركز لسنوات عديدة في المناطق غير المتحضرة ستفوض في المناطق الأكثر تقدماً إلى السلطة المحلية جزئياً، بينما ستظل بعض الوظائف الموجودة تدار من قبل موظفين فنيين. يفترض

أن تلغى وظيفة ضابط المنطقة تماماً. وسيكون من الصعوبة أن ينفذ عمل ضباط المنطقة دون إحداث زيادة مقدرة في المصاريف. ربما يكون صاحب الحرف المتعددة شخصاً ناضجاً كما يقول الدكتور مارشال، لأنه كان متعاطفاً وقادراً على تأدية عمله بتكلفة بسيطة دون مساعدة كبيرة. إذا كان يجب أن تقسم وظائفه بين ضابط الإيرادات والقاضي المقيم ومفتش الحكومة المحلية ومراقب الشرطة ومستفيدين آخرين، فإننا يجب أن نكون حاذقين جداً في ألا تتجاوز التكلفة الحدّ المعقول.

بصفتي رئيساً للخدمة السياسية، ومفتش مركز ومدير مديرية سابقاً، ربما يكون هناك اعتقاد بأنه سيصعب عليّ قول أي كلمة عن العمل الذي قام به مفتشو المراكز في السابق. مهما يكن فإن [الظروف] التي جعلت السودان يدار جيداً ويعمّ فيه الأمان اليوم يجب أن تعزى إلى حد كبير إلى مفتشي المراكز، وإلى تفانيهم في العمل وشجاعتهم في مكافحة العزلة والمرض، وإلى روح العدالة والإنصاف [التي اتسموا بها]. لذا يمكن أن ينجز قليل في تطوير القطر دون التقاليد والقدوة التي شيّدتها الأجيال المتعاقبة من مفتشي المراكز. ومع نمو المجالس والمؤسسات الديموقراطية سيظل دورهم الأوتوقراطي بل الخيري متقهقراً نحو النهاية، عليه آمل ألا تذهب معهم قيم الأمانة والعمل الجاد والخير التي أرسوها، وعلى المجالس السودانية الجديدة وموظفيها أن يضعوا أمامهم هذا المثال المشرق في الإيثار على النفس والحكم المخلص. وربما يتغيّر الزمن وتغدو [هذه التقاليد] باهتة، لكن فترة إدارة مفتش المركز البريطاني في هذا القطر ستنظر إليها الجماهير على أنها العصر الذهبي.

السابع والعشرين من يونيو ١٩٤٩

ملحق رقم (١٠)
مقتطفات من وقائع الاجتماع
الرابع عشر للمجلس التنفيذي
المنعقد في السابع والعشرين من يونيو ١٩٤٩

١ ـ قدّم السكرتير الإداري تقرير الدكتور مارشال عن الحكومة المحلية في السودان. وتطرق في كلمته إلى تاريخ الحكومة المحلية في السودان واستعرض النقاط الرئيسة في تقرير الدكتور مارشال.

بعد المداولات:

أ ـ أشاد المجلس بتقرير الدكتور مارشال وأوصى السكرتير الإداري بأن يطبعه باللغتين الإنجليزية والعربية، وتقديم نسخة منه أمام الجمعية التشريعية عندما تجتمع لاحقاً. ووافق المجلس على أن تطبع أيضاً وقائع الاجتماع التاسع للمجلس الاستشاري للحكومة المحلية والمذكرة التفسيرية التي قدّمها السكرتير الإداري للمجلس مع تقرير الدكتور مارشال.

ب ـ أيّد المجلس سياسة قيام سلطات حكومة محلية في كل القطر وأقرّ أن يكون الهدف النهائي إنشاء أجهزة حكومة محلية مستقلة.

جـ ـ أقرّ المجلس أن يوسع قسم الحكومة المحلية في مكتب السكرتير الإداري حسب المواصفات المقدّمة من قبل الدكتور مارشال، وأقرّ أيضاً أن خطة تجميع مفتشي الحكومة المحلية حول المدير في رئاسة المديرية بأنها طريقة صحيحة للرقابة على وحدات الحكومة المحلية.

د ـ وافق المجلس على أن تكون السلطات المحلية في الأساس متعدّدة الأغراض على الرغم من أن بعض السلطات يجب أن تستثنى؛ وأن استيعاب السلطات القبلية والأهلية في الحكومة المحلية يجب أن ينفّذ بطريقة تدريجية.

هـ ـ وافق المجلس على عدم بت مسألة نقل قوة الشرطة إلى السلطات المحلية في هذه المرحلة.

و ـ وافق المجلس من حيث المبدأ، على الاقتراحات الواردة في التقرير في ما يختصّ بالجهاز التنفيذي للسلطة المحلية ووضع العاملين في الحكومة المحلية.

ز ـ أشاد المجلس بمقترحات الدكتور مارشال في ما يختصّ بمالية الحكومة المحلية وأجاز وجهات نظر المجلس الاستشاري للحكومة المحلية حولها.

حـ ـ طلب المجلس من سكرتيره أن يهنّيء الدكتور مارشال على وضوح تقريره وعلى طبيعته البنّاءة وأن ينقل إليه تقدير المجلس وشكره على شخصيته الموسوعية وأن ينقل إليه تقدير أعضاء المجلس على المساعدة التي سيقدمها التقرير في سبيل تطوير مؤسسات الحكومة المحلية في السودان.

هوامش الملاحق:

(١) هو السير جيمس روبرتسون، ولد في أكتوبر ١٨٩٩ وأكمل تعليمه في جامعة أكسفورد سنة ١٩٢١. التحق في خدمة حكومة السودان عام ١٩٢٣، حيث عمل في مديريات النيل الأزرق (١٩٢٣ ـ ١٩٢٥)، والنيل الأبيض (١٩٢٦ ـ ١٩٣١)، والفونج (١٩٣١ ـ ١٩٣٤)، وكردفان (١٩٣٤ ـ ١٩٣٦)، والنيل الأبيض (١٩٣٦ ـ ١٩٣٩). ثم مديراً لمديرية النيل الأزرق (١٩٣٩ ـ ١٩٤٠)، ومساعداً للسكرتير الإداري (١٩٤١ ـ ١٩٤٢)، ونائباً للسكرتير الإداري (١٩٤٢ ـ ١٩٤٥)، وسكرتيراً إدارياً منذ عام ١٩٤٥ إلى أن تقاعد سنة ١٩٥٣. انظر:

H.A. MacMichael, 39.

(٢) انظر ترجمته، ١ ـ ٢: حاشية ١.

(٣) هو باتريك ألكساندر لندسي، ولد عام ١٩١٧ وأكمل تعليمه في جامعة كمبردج سنة ١٩٣٧. التحق بخدمة حكومة السودان سنة ١٩٣٩، حيث عمل في مديرية النيل الأزرق (١٩٣٩ ـ ١٩٤٢)، وقوة دفاع السودان (١٩٤٢ ـ ١٩٤٥)، ثم أعيد إلى العمل الإداري مرة أخرى حيث عمل في مديرية النيل الأزرق (١٩٤٥ ـ ١٩٤٩). استقال من خدمة حكومة السودان عام ١٩٤٩. انظر: H.A.MacMichael, 70.

(٤) انظر ترجمته، ٢: حاشية ٢.

(٥) هو وليم كروكت ماك دويل، ولد في اكتوبر ١٩١٧، ودرس في :اديمية غلاسقو وكلية الملكة. التحق في خدمة حكومة السودان عام ١٩٣٩، حيث عمل في مديريتي كسلا (١٩٣٩ ـ ١٩٤٣) والاستوائية (١٩٤٣ ـ ١٩٤٦). ثم نقل في عام ١٩٤٦ إلى العمل في مصلحة القضاء وبعدها أضحى نائباف للسكرتير القضائي (١٩٤٧ ـ ١٩٥٠)، وأخيراً قاضياً للمحكمة العليا إلى أن تقاعد عام ١٩٥٥. انظر:

H.A. MacMichael, 70.

(٦) هو عبد السلام الخليفة عبد الله التعايشي، ولد عام ١٨٩٩ وتربّى في ود مدني وأكمل تعليمه الثانوي هناك. بدأ حياته العملية مترجماً في مصلحة السكة الحديد، ثم التحق بمدرسة نواب المآمير عام ١٩٢٠ حيث تخرّج بوظيفة نائب مأمور. عمل في معظم مديريات السودان واستمر في خدمة الحكومة المحلية إلى أن وصل إلى منصب مفتش مركز. ثم وكيلاً لوزارة الداخلية قبل الاستقلال. انظر: يحيى محمد عبد القادر، شخصيات من السودان أسرار وراء الرجال، الطبعة الثانية، الخرطوم: المطبوعات العربية للتأليف والترجمة، ١٩٨٧، ص١٤٩ ـ ١٥٠.

(٧) هو محمد أحمد محجوب (١٩٠٥ ـ ١٩٧٦)، ولد في مدينة الدويم ودرس الهندسة ثم القانون في كلية غردون التذكارية بالخرطوم، عمل قاضياً ثم محامياً. أخيراً احترف العمل السياسي وكان من روّاد الجبهة الاستقلالية. تقلّد عدداً من المناصب الاستشارية والدستورية والتنفيذية والسياسية، حيث اختير عضواً في الجمعية التشريعية، والمجلس الاستشاري للحكومة المحلية، ورئيساً للمعارضة في أول برلمان سوداني، ثم رئيساً للوزراء لعدة دورات في ظل الديموقراطية الأولى (١٩٥٦ ـ ١٩٥٨)، والديموقراطية الثانية (١٩٦٤ ـ ١٩٦٩). له عدد من الإسهامات العلمية أشهرها كتاب عن الحكومة المحلية في السودان، ١٩٤٤، وكتاب عن الديموقراطية في الميزان. أنظر: محمد

إبراهيم أبو سليم، أدباء ومؤرخون وعلماء في السودان، بيروت: دار الجيل، ١٩٩٢، ص١ ـ ٦٩.

(٨) هو مكاوي سليمان أكرت (١٩٠٩ ـ ١٩٨٦) من عمراب جبل أم علي والمكنية، تخرّج في كلية غردون سنة ١٩٢٩، وعمل في المراجعة حتى ١٩٣٧، ثم دخل مدرسة نواب المآمير وتخرّج فيها عام ١٩٣٩. وبعد تخرّجه تقلّد عدداً من الوظائف التنفيذية في مديريات السودان. وبعد الاستقلال عيّن أول مدير لمديرية كردفان، ثم محافظاً لمشروع الجزيرة (١٩٥٨ ـ ١٩٦٤). انظر: عون الشريف قاسم، ١٩٩٦، جـ٦، ٢٣٦٩.

(٩) هو ميرغني حمزه (١٨٩٥ ـ ١٩٨٣)، ولد في أمدرمان ونشأ في بيئة مثقفة وميسورة الحال. تخرج في كلية غردون ـ قسم الهندسة عام ١٩١٤ وبدأ حياته العملية مهندساً في مصلحة الأشغال العامة. اختير عضواً في الجمعية التشريعية، وكانت له ميول اتحادية وصلات مع الختمية. وعندما نال السودان استقلاله أصبح المهندس ميرغني حمزه أفندي وزيراً لثلاث وزارات هي التربية والمعارف والأشغال والري، ثم الزراعة. اختلف عام ١٩٥٤ مع حكومة الوطني الاتحادي التي كان هو أحد أعضائها البارزين، فخرج مع خلف الله خالد وأحمد جلي وألّفوا حزباً لم يكتب له البقاء على الساحة السياسية، ثم بعد ذلك انضم إلى حزب الشعب الديموقراطي ودخل الوزارة سنة ١٩٥٧ وبقي فيها حتى قيام الانقلاب العسكري في نوفمبر ١٩٥٨. وفي سني خدمة الأخيرة عيّن مديراً لشركة الأسمنت بربك، وإلى جانب ذلك اشترك في وضع كثير من التصاميم الهندسية وعلى رأسها مباني جامعة الخرطوم، وكان مهتماً بالتعليم الفني. ويقال إنه من الذين شاركوا في مجهوداتهم العلمية في تأسيس المعهد الفني الذي أضحى يُعرف بجامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا. انظر: عون الشريف قاسم، ١٩٩٦د جـ٦، ص٢٤٣٩.

(١٠) هو دوغلاس نيوبولد (١٨٩٤ ـ ١٩٤٣) من خريجي جامعة أوكسفورد، التحق بخدمة حكومة السودان عام ١٩٢٠. بدأ حياته العملية في مديرية كردفان (١٩٢٠ ـ ١٩٢٣) ثم انتقل إلى الخرطوم ليشغل منصب مساعد السكرتير الإداري للشؤون الإدارية (١٩٢٤ ـ ١٩٢٥). وفي عام ١٩٢٤ نقل إلى مديرية البحر الأحمر، ثم مديريتي كسلا (٢٩٣٠ ـ ١٩٣٢) وكردفان (١٩٣٣ ـ ١٩٣٨). وأخيراً حطّ رحاله في الخرطوم حيث شغل منصب نائب السكرتير الإداري (١٩٣٨ ـ ١٩٣٩) ثم رقّي إلى سكرتير إداري في الفترة ما بين ١٩٣٩ ووفاته في الخرطوم عام ١٩٤٥. انظر: A.H. MacMichael, 31.

المترجم في سطور

الدكتور أحمد إبراهيم أبو شوك

مترجم الوثيقة LXXXII

- بكالوريا الآداب، جامعة الخرطوم ١٩٨٧.
- ليسانس الحقوق، جامعة القاهرة، الخرطوم ١٩٨٨
- ماجستير في التاريخ، جامعة بيرقن، النرويج ١٩٩١.
- دكتوراه في التاريخ، جامعة بيرقن، النرويج ١٩٩٨.
- عمل باحثاً في مركز دراسات الشرق الأوسط والعالم الإسلامي، جامعة بيرقن، النرويج، ١٩٩٧ ـ ١٩٩٨.
- عمل باحثاً زائراً في معهد الدراسات الآسيوية في جامعة لايدن، هولندا ١٩٩٨.
- عمل أستاذاً مساعداً في قسم التاريخ في جامعة بيرقن، النرويج ١٩٩٨ - ١٩٩٩.
- يعمل الآن أستاذاً مساعداً في قسم التاريخ والحضارة، بالجامعة العالمية الإسلامية، ماليزيا منذ عام ١٩٩٩.
- له عدة مؤلفات باللغتين الإنجليزية والعربية، منها:
  - **خزانة المسلمين العامة: الميزانية الشهرية لدولة المهدية في السودان** (بالإنجليزية/ بالاشتراك)، ١٩٩٦.
  - **تاريخ حركة الإصلاح والإرشاد وشيخ الإرشاديين أحمد محمد السوركتي في إندونيسيا: ١٨٧٦ ـ ١٩٤٣**، ٢٠٠٠.
- له العديد من الأبحاث المنشورة في مجال الدراسات الإسلامية والسودانية.

فهرس الاعلام

THE BRITISH DOCUMENTS ON THE SUDAN

1940-1956

VOLUME IV

1949

Report

1940-1956

THE BRITISH DOCUMENTS ON THE SUDAN

General Editor
MAHMOUD S.O. SALIH

Introduction by
PROFESSOR PETER WOODWARD

VOLUME IV
1949
Report





THE BRITISH DOCUMENTS ON THE SUDAN 1940 - 1956

General Editor:

MAHMOUD S. O. SALEH

First Published in October 2002

إشراف وتوزيع:
شركة رياض الريس للكتب والنشر ش.م.م.
بيروت ـ لبنان

ISBN 1855 13 457 8

تصميم الغلاف: محمد حمادة

الطبعة الأولى: تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢

Contents

1949

LXXXVII

1949

REPORT
ON LOCAL GOVERNMENT
IN SUDAN

By

Dr. A. H. MARSHALL

Introduction & Translation

By

Dr. Ahmed Ibrahim Abu Shouk

TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTORY

Personal

1. I came to the Sudan in November 1948 for six months with the following terms of reference:

> "To enquire into and report on the policy and practice of the Sudan Government in respect of Local Government and to make recommendations upon any matter arising from the enquiry."

After five weeks in Khartoum, I spent three months touring the country, and a week in Kenya examining local government in general and the rating system in particular. In the provinces I studied the existing system of local administration and saw sufficient of the varied life of the country to enable me to gauge the potential value of local government to the peoples of the Sudan.

To the officials both central and local, British and Sudanese, members of local councils and private citizens, who patiently answered my questions, I am more than grateful. It was a privilege to discuss so frankly with Nazirs and other tribal heads, the place of native authorities in local government. Of the consistent kindness of the many officials who entertained us, and the careful planning by which my wife and I were able to travel in a strange land for many thousands of miles by plane, boat, car and rail without a single hitch, I cannot speak too warmly. I must specially mention Mr. C. A. G. Wallis, Assistant Civil Secretary for Local Government, whose foresight and wide knowledge enabled me to use my limited time so advantageously. Both my wife and I are also greatly indebted to Mr. & Mrs. C. A. G. Wallis for many personal kindnesses.

I wish to thank Mr. G. D. N. Clark of the Finance Department (Local Government) Section who has prepared the financial statistics, and has so helpfully discussed with me financial and personnel problems.

My thanks are also due to the disappointingly few members of the public who responded to a public advertisement asking for views on local government.

The somewhat bald style of the report is due, not to exaggerated respect for Sir Ernest Gowers "Plain Words" or to a lack of respect for the subject, but to a wish to compress within a reasonable compass a subject with many ramifications. And if I have dealt with the principles summarily, it is because of the insistence of District Commissioners — who were very forthright on the subject — that

it is a practical plan of action for local government rather than a theoretical discussion which the Sudan needs at the moment.

Fundamental political ideas are scarce: I believe therefore that no country can afford to ignore the experience of others. But I also believe that every country needs a distinctive system of government, suited to the conditions of the country and to the state of development, and therefore that few political systems, however sound, can be transplanted without modification. For this reason in applying such knowledge as I have of local government in other parts of the world, I have borne in mind the peculiar needs of the Sudan. I have also been at pains to ensure that, though I should be the last to claim infallibility for my proposals, they have at least the merit of practicability.

(ii) **General.**

2. There are a number of reasons why almost every state sooner or later instals local authorities, side by side with the central government: the need for decentralisation, the necessity to adapt services to local conditions, the wish to engender a sense of political responsibility, the wish to train public representatives for the wider sphere of central government, the desire for a local body whose duty it is to watch over the general interests of the citizen - all these reasons apply to the Sudan. But what attracts the attention of the investigator most in a country so large and yet so limited in financial resources, is the impossibility of giving the technical central departments - agriculture, education, veterinary etc., elaborate local organisations of their own. They must rely upon some generalised local machinery. Further, to economise the scarce and valuable skill of their experts, they must be relieved of administrative work in the field and of the task of persuading the people to accept their services. (*) This can be achieved - in the absence of District Commissioners or their equivalent - in one way only - by a network of responsible, live and progressive local authorities working in close co-operation with the departments. Without such a network, and such co-operation, the technical officials can achieve only a fraction of their potential power for good. An overwhelming case for effective local government can thus be made out on these grounds alone.

(*) It is often overlooked that the time of the technical official in a country such as the Sudan is particularly precious. Inevitably he loses so much of it in travelling and making contacts on arrival. To force him to misuse or misapply the little time left is almost criminal.

In approaching the task of devising a system of local self-government, it is comforting to find that, though the Sudan has its own peculiar difficulties it has manifest advantages: freedom from the problems of large landowners, land hunger, and minority populations common to many parts of Africa; and at the same time a centuries old tradition of group cohesion, and of government by consultation, under which tribal leaders paid much more than lip service to the opinions of the elders in meglis assembled.

II. THE EXISTING LOCAL GOVERNMENT SYSTEM

(i) Historical

3. Those responsible for taking decisions on this report will be intimately acquainted with the history of local administration in the Sudan. Much though the subject has interested me, I shall therefore mention only those historical landmarks necessary to put the report into proper perspective.

Prior to the Turco-Egyptian conquest in 1821, local organisation was based on tribalism, which was general throughout the country, but subject to those periodical re-groupings for which Arab tribes had always been noted. After the conquest little change was made, and the tribal organisations persisted unaltered until the period of the Mahdia (1882 - 1898) when peoples were scattered, tribes disintegrated, and leaders or potential leaders ruthlessly laid low.

The first years of the present regime constituted a period of consolidation; order was restored, and law re-established whilst peoples were returning home or settling themselves in new headquarters. Administration, first by military personnel, and later by civil officers, was direct.

By 1921 the country had settled down, and the government, fortified by the Milner report, the keynote of which was "A centralised bureaucracy is wholly unsuitable for the Sudan", deemed a measure of devolution advisable. The exercise of legal powers by sheikhs in nomad areas was confirmed, and advisory councils were promulgated in Khartoum, Omdurman and Khartoum North and in Port Sudan. The Port Sudan Council had a short life but the councils of Khartoum, Omdurman and Khartoum North lasted till 1945.(*)

(*) My attention has been drawn to an ordinance of 1901 "empowering the establishment of municipal councils in the Sudan." The ordinance, which was very much in advance of its time, gave power to the Governor-General "to establish a Municipal Council in such towns of the Sudan as he shall think fit". The councils were to have power to hold land and to borrow money. The ordinance visualised a range of services somewhat wider than those which municipal councils carry out even yet. Apparently no such council was established and the ordinance was repealed in 1920.

In 1927 when Sir John Maffey became Governor-General the policy of devolution received a powerful impetus. Native authorities were fostered in earnest; the federation of tribes proceeded apace, an apex to each group being provided in the form of a Nazir, selected from existing tribal leaders; court presidents and vice-presidents appeared; and the judicial powers of native authorities were extended in a series of "Powers of Sheikhs Ordinances", in 1927, 1928 and 1932, the 1932 ordinance being still in operation. A corresponding ordinance was passed for the southern provinces. Concurrently simple administrative work was devolved from the Merkaz to the native authorities. To the collection of the direct taxes, in which native administration had always played a part, was now added the assessment of the taxes at rates fixed by the central government. The native authorities were also allowed to participate in the administration of selected local services, usually markets and conservancy, and to pay the salaries of the native authority officials, which were now on a more generous scale.

Where native authorities were deemed to be sufficiently advanced, they were given a "separate budget", a name given to a process in which there was set out on a separate statement each year, on one side the tax collections and other revenue of a purely local kind, and on the other, the cost of native administration salaries and of those local services for which the native authority was partly responsible. Bringing the direct taxes into juxtaposition with these items of expenditure did not imply a close connection between the two, but a separate budget became the aim of every ambitious native authority.

4. The effect of these reforms was not only to restore but to increase the prestige of tribalism, whilst the newly created paramount chiefs, the Nazirs, became persons of pre-eminence. By employing the native authorities for judicial work, tax collection and selected services only, the government had acted in accordance with the prevailing ideas of indirect rule, as propounded by Lord Lugard, under which native authorities were to be used for those simple tasks for which an intimate knowledge of tribal life was the main requisite. At the same time the government had made practical use of the willingness of the tribes to take collective responsibility for the maintenance of law and order, had done their utmost to assimilate what was best in native tradition with administrative requirements, and thus made full use of tribal self-reliance and self esteem. Finally the government had succeeded in incorporating a territorial jurisdiction into the tribal organisation. "The tribal leaders became the head of a 'Dar' as well as of a tribe."

By 1937 there was thus a considerable measure of devolution.

But native authorities to whom the tasks were devolved were merely projections of the District Commissioner under whose vigilant eye they worked. A native authority was not a local authority in the sense in which the term will be employed in this report i.e. a body with a corporate existence, staff and resources of its own, empowered to provide important local services, to make and execute policy, and, within limits prescribed by the central government, to pass laws of local application.

Indirect rule was not fostered for constitutional reasons alone. In 1931 the economic crisis had supervened with a consequent demand for retrenchment of administrative expenses. One of the most effective means of economy was found to be the substitution of native administration for direct administration from the merkaz.

In 1937 three "Local Government Ordinances" were passed, one for municipalities (the largest towns), one for townships, and one for rural areas. Though these ordinances were later used, by means of amendments, as the medium for instituting 'local government' this was not the intention of the framers: the ordinances were merely consolidations of two old ordinances - The Public Order Ordinance of 1921 and the Public Health Ordinance of 1924. The urban ordinances dealt with the delegation of provincial governors' "powers" i.e. powers to make laws of local application, but not with services. The rural ordinance was somewhat wider in so far as it allowed for both powers and duties to be conferred direct by the Governor-General on "bodies of persons."

In 1942 the government decided to press forward with the creation of local self-government, and to use the 1937 legislation for the purpose. The municipalities and the townships ordinances of 1937 had in the meantime been provided with amendments allowing for delegation to "bodies of persons". On the strength of this provision the local authorities which now exist in the Sudan have been established. They are created by individual warrants, in which are set out the constitution and the initial delegation of powers.

(ii) Critical description of the system.

5. Municipalities are but townships writ large, so the two may be considered together. In Appendix II is a list of those authorities, with particulars of population, area, and financial operations. Of a total population of 7,879,500 approximately 7.5 per cent (595,700) live in "urban" areas in the local government sense.

Urban areas have councils on the European model with a majority of elected members. The electors qualification is usually: all males of 25 years of age whether literate or not, occupying premises of a minimum annual rental value (ranging in different areas from £E. 3.600 m/ms. to £E. 6.000 m/ms.) with a period of residence which varies from six months to two years. There are no overall figures to show what proportion of the male population over 25 is thus enfranchised, but in Omdurman, which can be taken as typical it is 34 per cent. The percentage of qualified electors voting at elections compares well with other countries (in Wad Medani 80 per cent has been reached), and if there is as yet little public interest in the local authorities' activities, the reasons are probably the assignment to local authorities of work which is not of a kind to excite much interest (e.g. conservancy and house inspection) and the absence of a local press. Councils are small in number - usually about sixteen - and may or may not be presided over by the District Commissioner. The tribal element is of small account in the towns. Councils and committees generally meet monthly, the committees usually being Finance, General Purposes, Works, Town-Planning and Education.

I attended several council and committee meetings, and was impressed with the interest of the members. The services performed by urban authorities are the erection and maintenance of small buildings, sanitation, health inspection (usually), sub-grade schools, maintenance of such roads as exist, and sometimes the maintenance of ferries, wells and local forests. Occasionally local authorities have branched out into other functions such as a boys' club, or a library but this is exceptional. One or two authorities have powers as the building authority, and most advise the Governor on town-planning.

Revenue is derived from rates on the occupation of property, market dues, licences and miscellaneous sources. There is little financial autonomy - rates, charges, and all proposed expenditure are subject to central scrutiny. In most towns the budget has to run the gauntlet of examination by the District Commissioner the Province Governor and the Financial Secretary. Reserves can be accumulated with the concurrence of the Financial Secretary but, subject to trifling exceptions, every item of expenditure from the reserve has to be individually approved. Other than from these reserve funds, created by accumulating surpluses, there is no means of meeting capital expenditure except by gift from the government.

This financial strait jacketting is not liked by members of local authorities. Resentment is all the greater because the urban

authorities, apart from grants towards sub-grade education, and the salaries of some seconded officials, receive no regular financial assistance from the government.

No separate local government service has as yet been created. Executive officers (or town clerks) are seconded from the central government service, and are subject to transfer without consultation with the local authorities. A limited number of other officials (e.g. sanitary inspectors) are also seconded from the central government service. The remainder of local government employees have no pension rights, code of employment, or fixed scales of pay.

Many councils have not their own offices; administration is done from the merkaz. In some cases there are staffs joint with the merkaz; in other the staffs are separate, though they occupy the same premises. Khartoum Council meets in the Governor's office, and it is not unknown for the Town Clerk, who shares a suite of offices with the District Commissioner, to be threatened by a ratepayer who is disgruntled, with an appeal to the District Commissioner. The majority of seconded executive officers act as reliefs to the merkaz during the leave season.

Urban authorities, especially in the larger towns can be regarded as well on their way to attainment of the status of fully-fledged local authorities.

6. Appendix III shows that there are twenty-six rural areas with a warrant, existing or awaiting only formal approval. There are also seven authorities with a separate memorandum budget but no warrant. In these areas, which can be identified in Appendix I, administration is legally direct, but a "shadow" local authority advises the District Commissioner and knows, by means of the memorandum budget the financial results of the local administration. Taking urban and rural areas together 68 per cent of the population of the northern provinces is under warranted local authorities (See Appendix I). The remaining 32 per cent inhabit areas less developed which the Governors of the provinces think are not yet ripe for local government.

Appendix IV shows the total estimated expenditure of local authorities during 1949 to be £E. 849,396. This compares with the central government's expenditure of approximately £E. 11,500,000

Rural areas differ very much in size, population, and composition of the councils. Most of the councils are nominated by the Governors and the District Commissioner is usually the Chairman. Councils meet three or four times a year and have fewer committees than the urban authorities.

Tribalism plays a large part in almost every rural area. In some areas such as Darfur the local authorities are really the native authorities operating under the umbrella of a warrant.. The councils are composed of Nazirs, omdas and sheikhs. The executive is an Assistant District Commissioner or Mamur - usually part-time, most of the executive work being done by the tribal hierarchy, who regard the council meetings largely as gatherings of tribal functionaries. In such authorities Nazirs, omdas and sheikhs - all paid servants - sit in the council to decide the policy, which they will subsequently execute. As the judiciary is largely manned by the same personnel there is thus a complete blend of judicial, legislative (or policymaking) and executive functions in the same persons.

The services carried out are similar to those in the urban areas but with a rural bias. Thus simple agricultural services are provided e.g. the employment of stockmen for inoculation of cattle. An interesting difference between the two classes of authority is that because the rural ordinance is wider, the local authority may make local laws on more subjects, sometimes with, and sometimes without, the consent of the Governor of the province.

There is even more stringent financial tutelage than with urban authorities, chiefly because the rural authorities have no genuine local rate - the so-called rates in rural areas are merely additions to direct taxation. They cover only a part of local expenditure as can be seen from Appendix III which shows the position individually for each rural authority. Rural authorities are therefore dependent for their existence on receiving back, in one way or another, some of the proceeds of direct taxation, for the collection of which they are the agents. This is achieved by a variety of devices : stabilising the government's share of the taxes (at Gedaref only) ; earmarking some of the expenditure as central government expenditure (e.g. administration of justice and salaries of the tribal hierarchy) ; fixing, on the basis of the budget each year, the amount of the direct taxes to be retained by the local authority - thus giving the local authority the benefit of savings on the budget ; or by a "grant" (either as an overall percentage of expenditure or on a formula basis). The finances of rural authorities are consequently complicated and little understood even by the local authorities themselves. I shall suggest later that these complications be swept away. There is therefore little point in describing them in more detail.

Very few rural authorities have their own offices. Usually the merkaz serves this purpose.

I have attended many meetings of rural local authorities and examined their operations closely. There are signs of growing

interest within the councils, and - usually where there is an infusion of the elected elements - real progress towards self-government. Administration on the ground level - being mainly by persons who, though inevitably untrained, find themselves compelled to act as justices,tax-collectors, builders, well diggers and road makers, is not so good as in the towns, where the nucleus of a trained executive is visible.

Rural authorities have a longer road to travel before they fulfil the requirements of my definition of a local authority.

7. The three southern provinces, being less developed socially and economically present a somewhat different picture. Indirect rule was applied to them more simply. Chiefs were made responsible for law and order and tax collection but there were no separate budgets.

From Appendix I it will be seen that, apart from Malakal town, there is but one warranted authority under the 1937 legislation: only 7 per cent of the population is under local authorities. The two dominating features of the south are the small scale of the local services other than roads (the construction and maintenance of which is immensely important) and the low yield of taxation Even the present rudimentary services more than absorb the total yield of the direct taxes in most areas.

In Bahr El Ghazal, however, a number of authorities are shortly to be established on similar lines to the one already in existence at Gogrial. The principles adopted there were : an elected council which does not consist wholly of chiefs, or sub-chiefs, the separation of the judiciary from local government, concentration on a few simple services, the use of a small executive committee with a revolving membership, and the complete separation of the council's work from that of the merkaz. Local government, where it has been started, is thus on excellent lines, though it is as yet on a modest scale.

III. PRINCIPLES.

(i) Pertaining to Central Departments

8. I later examined the practical aspects of control of local government by the central government departments. Here I make some preliminary observations on principles. These observations which are prompted by the present set-up of the central departments in the Sudan Government, are of fundamental importance.

Firstly right decisions on the form of local government, and the pace of its introduction, cannot be made the subject of departmental decisions. A local authority must be capable of catering for several different kinds of services. Its constitution and method of working are therefore designed not as the ideal for any particular purpose, but to make a serviceable piece of machinery for many purposes. Of necessity a compromise, a local authority is open to attack from central departments each of whom can put forward a case for a creation of its own, differing in boundaries and constitution. There must therefore be a paramount authority to settle the nature of the compromise; - the form of local authorities and the use to which they shall be put.

Secondly: the division of the Secretariat into Civil, Financial and Legal sections needs some modification in its application to local government. There should be one department concerned with the general structure and supervision of local authorities. If, following the establishment of the Legislative Assembly, ministries are to be developed on the European model, the local government department could be part of a Ministry of Internal Affairs. The present method of dealing with the legal and financial work in separate compartments confuses the local authorities, wastes time in inter-departmental communication and makes it less likely that an integrated policy will be evolved. Just as there should be one place where the major policy is made, so there should be one department to settle administrative policy in the light of all questions, general, legal and financial. In particular I would emphasise the close connection between the legal and administrative aspects especially in the formative years whilst the constitutions, model local laws, etc., are in the melting pot. Needless to say the fusion of financial and general administration in one department for the purpose of dealing with local authorities need not in any way impair the overall control of the Financial Secretary, any more than the existence of a Finance Branch in the Ministry of Health in England destroys the grip of the British Treasury.

Thirdly: the establishment of a system of local government means that the state will in future divide the work of government between that to be retained in the hands of the central government and that to be administered by self-elected autonomous local authorities. Many of the aims of the state will thus come to be attained in a different manner. Central departments responsible for services to be transferred wholly or partly; now or in future, will be involved in something of a revolution in departmental thinking. At present, a local authority tends to be regarded by the central departments as a conservative body unsuitable for the carrying out

of modern services. As will be seen later, the local authorities I visualise are of a different order. They will be equipped with proper executive machinery before they are allowed to take over services. They must be trusted by the central departments who should in future be prepared to allow many decisions now made at the centre to be made at the circumference.

Fourthly: the institution of local government will absorb time and energy not only in the local government department but in other departments, especially in the initial stages. I am impressed with the strain under which all departments are working and with the absolute limits in manpower and economic resources under which the country labours. Some temporary neglect of other technical work may be inevitable if departments are to spend sufficient time devising and building the new administrative machine. It is however imperative that this sacrifice be made, for in the interests of all departments, no pains should be spared in giving local government a flying start. Governments to-day tend to assume more duties than they can discharge. This danger is present in the Sudan in connection with the establishment of local government - the effort which departments have been able to spare for the local government which has already been embraced is insufficient, and will be woefully so for any elaboration of the system. It is for every government to decide for itself what shall be done and what shall, however reluctantly, be left undone. Unless local government can be given, during the transitional period a high priority in manpower, no further development should be undertaken.

Finally: though a good system of local self-government should eventually bring improved services more responsive to local needs, a greater sense of public responsibility among the inhabitants and economies through the operation of a single agency for most local services,there will be a transitional period when the cost of the services may be higher than before. For example, later on two separate agencies working locally - the merkaz, and the self-elected local authorities, will be merged into one, but for a short time they may both operate. The community must be prepared temporarily to meet such additional burdens.

(ii) Pertaining to Local Authorities.

9. The policy of the government can be shortly stated as the setting up of a network of autonomous local authorities side by side with the recently established Assembly. Pyramidism, i.e. making the central government the apex of a pile of authorities beginning with village councils and passing upwards through local district and

province councils, each layer being subject to the layer above, has been rejected. I am therefore absolved from the task of arguing the pros and cons of this much discussed subject. Of the rightness of the decision I am entirely convinced. To confuse the administration of local services with the cross currents of national politics in the Sudan at the present time would have been unwise and possibly even disastrous. May the setting up of machinery for local government which is, in engineering terms, in parallel with that of the central government rather than in series with it, delay for many years the intrusion of national politics into local administration - a sphere in which politics has so little relevance, and yet can do so much damage. A nation cannot but suffer if the voting on the siting of a market or a school, the fixing of a licence fee, the construction of a haffir or a fire line, is done not on the merits of the case, but according to the views of the voters on national political questions. I can think of no greater boon to a country about to face a period of constitutional adjustment, than that of a stable and steady local administration, sufficiently insulated to ensure that convulsions at the centre are not immediately transmitted to the periphery.

Given the basic assumption that there should be autonomous local authorities, not tangled up with central government, I suggest that the local government structure in the Sudan should be built upon the following principles :

(a) Local government should be in the hands of local bodies answerable to an electorate. They should be clearly separated from the judiciary, enjoy a corporate existence and be responsible both for the making of decisions and for their execution.

(b) Local government must not be stereotyped. Though the basic structure must be the same throughout the country, there must be sufficient flexibility to allow for the wide divergence of conditions in the Sudan, and to permit of modifications from time to time without excessive formality. In the words of the late Sir Douglas Newbold "Suggestions should be directed towards the discovery not of a cast-iron model, but of some rough uniformity of machinery."

(c) New powers should be granted piecemeal to local authorities as they show themselves capable of assuming additional responsibility.

(d) Local authorities should be given the greatest possible freedom - including the opportunity to make mistakes -

which is compatible with the national interest, and in particular they should be allowed to meet all the communal needs of the area not met by other agencies. They would thus not necessarily be confined to the traditional duties of local authorities in Europe and America, and certainly not hampered by the rigid application of the *"ultra vires"* doctrine which came (accidentally) into English local government during the last century. Under this doctrine the courts have construed so strictly the legislation conferring powers on local authorities that, broadly speaking, it has became impossible for an individual English local authority to branch out into a new field of action without the promotion of a private Act of Parliament.

This does not mean that in law local authorities must be regarded as possessing the residuary powers of government.

(e) Local authorities must have independent tax revenue sufficient to meet a substantial part of their expenditure and not overlapping the central government's taxes. (The absence of this at the moment is mainly responsible for the general feeling in the Sudan that existing local government is ineffective: though in fact there are other important reasons e.g. the absence of a local government service).

(f) The working of local government should be supervised by central government departments with power to impose standards of performance and to suspend the recalcitrant or inert authority.

(g) As an inevitable concomitant of central supervision, a system of grants-in-aid should be instituted for those services for which the state demands a national minimum standard of performance, and to cater for the needs of the poorer authorities.

(h) The units of local government should be financially stable and able to attract the best personnel whether as members or officials.

(i) Until local authorities have been provided with proper executives, operating apart from the merkaz, no further additions to their duties should be made.

The remainder of my report is but the application of these principles and ideas derived from them.

IV APPLICATION OF PRINCIPLES.

(i) The Technique of Central Control of Local Government.

10. Elsewhere in this report are set out the interesting but onerous duties to be laid on central government officials in bringing into being the system of local government. In the section on the future of the District Commissioner, for example, I explain that only District Commissioners can successfully perform the task of paving the way for local government and supervising the councils' work in the first few years (para 125). Again in the paragraphs relating to the structure of local government I recommend that a senior central official to be called a Local Government Commissioner, should visit all provinces to settle the number of local authorities, their boundaries, and, broadly speaking, the order in which they shall be created (para 24). Both these classes of work are temporary. But the responsibility of the state does not cease when local government is established, and the present section is concerned with the method in which the state should discharge this continuing duty.

Upon the central government must rest the ultimate responsibility for the government of the country and for the quality of the work of local authorities. The central government will wish to ensure minimum standards of performance in such services as education and health, and will wish to be assured that local authorities are conducting their affairs in accordance with their constitution and in a business-like manner free from abuses and corruption. The central government must therefore not only supervise local government, but must lay down the framework in which local authorities shall work. It must retain power not only to stimulate the reluctant local authority but to supersede any local authorities whose behaviour is detrimental to the public interest. Local authorities should look to the centre for advice and guidance, and the central departments should continuously place at the disposal of the local authorities expert knowledge and the experience of other local authorities. Further, the central government must always be ready to step in financially to assist the weaker authorities. In the south, for example, unless the state is prepared to take a very generous view towards local government, there will be many areas unable to support local government for a long period ahead.

The task of the central government in a country which varies so much in conditions is particularly difficult, demanding a flexibility of control and a catholicity of outlook. Any attempt at uniformity of local government in the interests of convenience at the centre, would be fatal to the idea of local self-government. Nor can the

attitude of the central departments to local authorities be standardised: the smaller authority with its limited resources and relatively inexpert staff will need more help than its larger neighbour.

I deal in separate sections with the role of the central government in connection with the appointment and control of local government staff (paras 78 & 79) and with the financial relationship of central and local authorities (paras 89-115).

11. This is perhaps the place to say that as the language of local government will be Arabic, I am of the opinion that documents sent from the central departments to local authorities in the northern provinces should be both in English and Arabic, or in Arabic alone. It is neither sensible nor practicable to expect every local authority to have facilities for translating correspondence, departmental memoranda and circulars. It is particularly important that the knowledge and advice of the central departments shall be available not only to the executive officers who will know English, but to the whole of the staff and to as many members of the council as are interested enough to read the documents which come from the centre.

12. There should be a Minister (possibly the Minister of the Interior) at the top, responsible for the general policy, advised by a board or committee on the lines of the present Local Government Board representing all departments concerned with local government. Under his direct control will be the local government department which will be charged with the general oversight of local authorities. This department will be responsible for coordinating the work of the specialist departments so that local authorities will not be bemused by divergent policies. I explained in my section on principles (para 8) that in the local government department the financial and legal departments should have senior representatives so that the local authorities look to the government as a whole and not to three departments. An Assistant Civil Secretary, aided by a financial and legal colleague would be in charge. The staff would consist of a deputy to the Assistant Civil Secretary who should be fully competent to take charge of the department, the necessary clerical staff, some of whom would need to be senior, and the inspectorate. The inspectorate would be comprised of a principal inspector at headquarters,and provincial inspectors who would operate from province headquarters as I describe later. (The inspectorate will come into being as the District Commissioner disappears. During the next few years whilst the office of District Commissioner remains, the Inspectorate would function mainly from Khartoum and would concentrate on assisting District Commissioners both generally by the issue of circulars etc., and specifically in the solution

of individual problems. One or two persons, who will ultimately move out to the provinces, may be needed centrally to assist the Chief Inspector during this period). For the purpose of my report I am assuming that the audit staff will be separate from the inspectorate. This is not essential. I found that in Kenya the inspector who has a measure of independence and has direct access to the Member (i.e. Minister) in case of difficulty, carries out both the audit duties which I describe in the chapter on finance (paras 111 & 112) and the inspection duties dealt with in this section. The advantages of the Kenya method are that it avoids overlapping, it is simpler, it is better understood by the local authorities who cannot always distinguish between financial and other points, it is economical in travelling time (an important matter in the Sudan) and it warrants the appointment of more senior officers. The disadvantage is that from the point of view of financial control, the inspector's attention may be diverted from his primary duty of ensuring the regularity of the council's financial transactions and the correctness of its accounts. Moreover the kind of relationship desirable between the local authorities and the inspectorate differs from that which should exist between the auditor and the local authority. The ideal is separation of the duties.

Among the administrative duties of the inspectorate would be the examination of the minutes and records of the authority to see that they were properly kept and that the transactions were within the law, inspection of activities of the authority, other than those inspected by representatives of specialist departments, and general advice on administration e.g. on staff questions. Upon the inspectors' reports would depend the grant of additional powers or privileges to the local authorities. Inspectors would make the acquaintance of the leading members and discuss current problems. The inspectors should gain the confidence of the local authorities so that in the future they will as readily turn to the inspector for advice as they do now to the District Commissioner. At present, and during the temporary period of development, the District Commissioner will carry out the inspector's duties.

13. Each central department concerned with local government would have its local government section or at least a local government officer at the centre and, where necessary, its own provincial inspectorate. The senior local government officer at the centre would work in close contact with the local government department; later there might be a working committee of officers of departments interested in local government, to match the policy board or committee which advises the minister. At present the policy board, together with the informal day-to-day contacts of officials, should

be sufficient. The departments concerned at present would appear to be Ministry of Education, Ministry of Agriculture, Ministry of Health, Veterinary Department, Lands Department, Public Works Department and Police Department. Some of these departments - i.e. Education - will need inspectors of the work of local authorities in the field. Others would be concerned because they are looking to local authorities to assist their technical officers, e.g. Agriculture. Departmental representatives or inspectors would be attached to Province Headquarters where they would work under the Provincial Governor as a team in close contact with the inspector of local government for the province. They should use a single office and a single set of files. A committee of these representatives with the local government inspector in the chair would be useful : such a committee would be a reflection at provincial level of the central Local Government Board or Committee. - In general, departments should not exercise control direct from Khartoum. The closer the control is related to Province Headquarters the smoother will be the working, and the greater the likelihood of the inspectorate of one department working in co-operation with that of another. There is a feeling in the country that close control from Khartoum is apt to be uninformed about local conditions. Thus, for example, some officials who realise the need for close control over the major proposals of town planning for some years to come, have pleaded for a regional and not central control.

14. I set out below some miscellaneous matters to which Departments should give attention in devising methods of control of local authorities :

(i) Persons, especially inspectors, having contact with local authorities should be thoroughly trained. Nothing brings a department into contempt more quickly than to send out an officer who is patently learning his job at the expense of the local authorities.

(ii) It is the duty of the central departments to keep the local authorities fully and promptly informed of legislation, the latest technical developments and changes in departmental policy. Even in advanced countries, local authorities are supplied by the centre with circulars explaining new legislation and new regulations : it is not sufficient merely to forward copies of legislation without comment. Many new ordinances and decisions of policy will affect local authorities. The departments too will themselves evolve new policy on administrative matters which affect local authorities

No one coming to the Sudan with a mandate to devise a scheme of local government could fail to contemplate with misgiving the small and constantly changing staff with which the Assistant Civil Secretary (Local Government) is provided. Accordingly, I made, after my first five weeks, an interim report to the Civil Secretary dated 6th December 1948 in the course of which I remarked that "unless more officials can be found for local government work in the central departments it will be some years before effective local government can be introduced in the Sudan."

Since that time I have acquired a first-hand knowledge of conditions in the Sudan, and have now the benefit of a visit to Kenya, a country not to be compared with the Sudan in area and diversity of conditions and problems, yet with a local government section of the secretariat much stronger numerically. I am now convinced that it is not merely a question of an interval of "some years before local government can be introduced", but that unless the secretariat position can be corrected, not only can no steps be taken towards the establishment of a local government system, but that some of the steps already taken must be re-traced. There are already forty-two "warranted" local authorities and nearly a thousand native courts of various kinds. So congested is the section that a halt has been called in more than one branch of work

Time alone will show the numbers of staff needed for the permanent organisation of the secretariat, and the provincial inspectorate. During the transitional period the staff needed will be somewhat as follows :—

Assistant Civil Secretary (Local Government).

Deputy to Assistant Civil Secretary.

Legal and Financial Assistant Secretaries.

Commissioner for settling boundaries etc.
(see para 24. This work should be completed within a year).

Chief Inspector.

Assistant Inspectors (or Inspectors). These would form the nucleus of the provincial inspectorate which is to come into being later.

Audit Staff (if not amalgamated with Inspectorate).

Clerical Staff.

The staff needs to be of the highest calibre, since not only local authorities but also District Commissioners and even Governors are to look to them for guidance during the formative years. They should be drawn from the personnel of the political service, which has not only a broad outlook but an intimate knowledge of the divergent conditions in the Sudan. Moreover - though this is perhaps to trespass beyond my domain - I am confident that, if a local government machine capable of being operated and supervised entirely by Sudanese officers is to be created within a reasonable time, it will pay the country not to apply the policy of Sudanisation of posts too strictly to the local government section during the years of initiation and foundation laying. The senior posts should be filled with the most suitable men available and they will have to be British for the time being. The more junior posts should be occupied by young, capable and keen Sudanese who could be expected within a reasonable time to take a progressively increasing share of the more senior work. To ensure that only officers with a real interest in local government are appointed, both British and Sudanese should be recruited by inviting applications. It would be wrong if posts were left vacant or were filled with inferior applicants. This paragraph refers to the inaugural phase when the work is of an educational nature and not to the present staffing.

(ii) The Structure of Local Government

16. At what stage should an area qualify for a local authority? What area or population should a local authority cover? Should there be a single local authority for each area, or should the duties of local government be divided between classes of local authorities? If the latter, should the different grades of local authority be independent of one another? If not what should the relationship be? These are the questions to be considered in this section of my report.

17. There are some preliminary points to be noted. The first is that these are questions to which there may be more than one answer, though no doubt, for a given country at a given time, there is one answer which is superior to the others. It is also possible, and will probably be advantageous, to have a somewhat different structure in one area of the country from that in another, without violation of fundamental unity of conception, especially as the Sudan exhibits such a rich variety. Indeed this is one way of avoiding the stereotyping of local government which has occurred in countries such as England: German or American local government is more flexible in this respect. Again this is the one aspect of local government which must be in any case a compromise, and the result of

balancing of many factors against one another - financial strength with the need for local interest, the desire for localised control of a service with the need for a larger area for technical reasons, and many others. Further, the areas of local authorities need periodical adjustment to keep pace with the changing years (a feature for which my suggestions allow). Any solution remains satisfactory for a very short time : there is thus a compromise with the time factor as with others. Finally, a large number of recently constituted local authorities already exist in the Sudan, and in applying such principles as may be adopted, regard must be had to the fact that it may be unwise to lay rough hands on these plants too early in their life. In short a latitude and even a watering down of principles is allowable, which would be fatal in the case of some of the more fundamental matters I have dealt with in other sections - e.g. the need for a right approach to local government by the central departments, for an appropriate executive, for a correct relationship between local government and the tribal structure, for the maximum amount of financial autonomy, for a clear separation of local and central functions or for a properly regulated local civil service.

18. I recommend the following principles for the determination of the number, size and status of the local authorities :

(i) The units must be large enough to carry a competent executive, technical and accounting staff. If the present policy of the government is maintained, in a few years the office of District Commissioner will have disappeared in all but the most undeveloped areas, leaving the local authorities as the only generalised local administrative machine. I explain later that this involves placing on the local authorities many new duties (paras 39, 129 and 132), and agency work for the central government if the creation of an army of local officials of the central government is to be avoided. Some of these agency tasks - e.g. the administration of government lands, are intricate.

(ii) Local authorities must be financially strong enough to stand on their own and not to be permanently hampered by exiguous financial resources.

(iii) In giving consideration to the factors conventionally regarded as relevant in determining the size of a local authority - community of interest, accessibility to the people, local history, area desirable for technical reasons, wishes of the inhabitants, existing administrative arrangements - the vast area, small population, and

limited resources of the Sudan must be remembered. Local government units much larger in area than those found in more densely populated countries must be accepted. Happily the inhabitants are great travellers, usually well aware of events some distance away, and accustomed, because of their nomadic tribal affiliations, to think in terms of large tracts of country, so that if the word local is given a somewhat extended meaning in the Sudan no violence will be done to the national characteristics. On the other hand, large though these areas may be, they may still be less in population and resources than might be thought desirable by anyone approaching the matter with more densely populated areas in mind. That the areas of local authorities in the Sudan will vary greatly in size, grouping of population and resources, is inevitable in the light of the nature of the country.

(iv) Multiplication of authorities for special purposes and overlapping jurisdictions should be avoided. This is important even in a country with a long tradition of local self-government. English local government was once a chaos of authorities, and more recently some of the American states have suffered from far too many local authorities. But in a country such as the Sudan it is still more imperative to avoid confusion. For here not only self-government, but the distinction between the central government and local government is itself new. To introduce an elaborate pattern of *ad hoc* authorities would be fatal. Complaints will doubtless be made by central departments that the areas of the local authorities are not ideally suited to their particular services, and that *ad hoc* areas should be created. There may be some validity in the argument. But the areas of local authorities must inevitably be a compromise, and to attempt to give every service its ideal area would be to wreck the whole system of local government.

(v) Regard must be had to practical considerations - the authorities which already exist, the supply of executive officers now and in the near future, and the financial resources likely to be available.

19. Local government in the Sudan at present is single-tier — that is to say there is only one authority in each area, whether urban

or rural, and the duties allotted to the authorities are roughly the same everywhere. A glance at the appendices will show that the authorities differ greatly in size, population and financial resources. According to present policy this is not intended to be the final stage of local government; it is merely a preliminary step to the setting up of two-tier government (except in the largest towns) with two grades of authorities , the lower grade exercising its functions independently, though there would be nothing to prevent the upper authority delegating work to the lower (presumably there might be a third tier of village councils or town committees wholly subordinate to the second tier, but as these would be a feature of almost any system of local government, I leave them for the time being).

The division of duties between the two tiers, and the method of spreading the expenses of the top tier over the constituent authorities have yet to be determined.

The outstanding merit of two-tier local government is that the double grouping of services makes it possible for much smaller units to be utilised than if every unit had to be capable of doing all the services. Moreover as the minor unit is an independent body it places direct responsibility in the hands of the people at the lowest possible level. In the Sudan where the density of population is low this is no mean achievement: it helps to make the local government really local.

20. Nevertheless I am not convinced that the two-tier system should be adopted for the following reasons :—

(i) There are as yet no workable concrete proposals for the division of duties between the two tiers. Police and education and main water supply have been suggested for the upper tier and the remainder of the services for the lower tier. If my later recommendations are adopted police will be catered for in another way, whilst giving education to the upper tier would mean either taking away sub-grade education from the lower tier, which would be greatly resented because it is the only "human" service which they have, and the one in which the authorities take most interest, or leaving elementary education in the hands of one authority and sub-grade in the hands of the other.

An unofficial attempt of another kind has been made at Gedaref, the authors of which, however, admit to be undesirable because it consists mainly of allowing the two tiers to do the same services but at

different levels - just the position which it was hoped to avoid by having two independent tiers of authorities. The division tentatively proposed by the Gedaref officials is as follows :—

For the Major Authority :—

Nomad Grazing,
Agricultural, gum and forestry policy,
Major government fire lines,
Village siting and planning
Movement of communities,
Produce markets,
Education,
Trunk road.

For the Minor Authorities :—

Public security,
Village Grazing,
Rural water supply,
Local control of forests and gum,
Harig protection and local fire lines,
Secondary roads,
Movement of communities,
Miscellaneous minor duties.

The truth is that all the services which local authorities are doing, and the many new duties which I foresee, are just those services which it should be possible to do with an "all-purpose" authority provided it fulfills the general criteria I set out above.

Those functions normally performed by an upper tier authority in other countries such as main roads, either do not exist in the northern Sudan, or are services such as hospitals and secondary education which are not likely to be local functions for many years to come.

(ii) The system would saddle the country with a double battery of executive staff. In any case it would be some years before sufficient staff was available. If the two tiers shared staff then, all the evils of divided loyalty, and part-time employment arise.

(iii) In so far as the system multiplies the number of authorities, it confuses the inhabitants. The upper tier authority could hardly collect its own taxes. It would have to precept upon the lower authorities as is done in England, a proceeding which would greatly complicate finances and tax-collection. (Incidentally in the absence of reliable population statistics, and of any good measure of capacity to pay it is difficult to devise a method of dividing the expenses of the upper tier. No one has been able to make definite suggestions. I do not put forward this as an objection. It is one of those technical financial difficulties which would have to be solved if the two-tier system were thought to be desirable for other reasons).

21. In Appendix V I have attempted to show, province by province, how the present policy would operate. The appendix shows that the two-tier theory could be applied in full only in (a) the Gezira, (b) around El Obeid, (c) in Gedaref. Usually it would take a hybrid form of a large rural authority within which are one or two small towns. The rural district would be the all-purpose authority for the part of the area outside towns and the major authority for the town areas. Most of the country would still remain under single-tier authorities, even if the present theory of two-tier local government is pressed as far as it reasonably could be.

There are strong arguments against the hybrid application of the theory, i.e. making the small towns independent for some purposes. These small towns are, in the main, at present unable to carry out even the rudimentary public services they maintain, without special subsidy from the government, to whom they are a financial anxiety. The cutting off of town from country encourages separateness of feeling, accentuates any dislike of tribalism which may exist in the towns; and is moreover unnatural in a country where the small town and the country around are bound together by many ties - often the animals from outside are brought into the small town to water. In the town the products both of the countryside and town are bought and sold. A large proportion of the town dwellers will be found to be recently settled from the surrounding country.

On the other hand there is a very strong demand for a measure of autonomy among the small towns where there is a middle class and little tribalism. Moreover in practice they have usually been ripe for local government before the surrounding country. Their independence was accomplished before the rural local government

come into being, and they naturally resent a suggestion that they should be re-absorbed into the countryside.

22. My own preference is for all-purpose authorities answering to the criteria I have enumerated above (para18).

The following comments (which cover most of the country) will indicate clearly what I have in mind. They should be read in conjunction with Appendix V because I have only made remarks where my view differs from the present policy. In some cases I have suggested that the ideal is the absorption of towns into the countryside, and in others a re-grouping of the areas (e.g. Shendi and Damer and Gedaref), though I am aware that local feelings and antipathies may stand in the way of the attainment of these ideals.

This is perhaps the place to mention an incidental point. It has been suggested that a disadvantage of the single-tier system is that it puts under the control of urban authorities, markets which are used by the surrounding countryside as much as by the town. I do not regard this as a disadvantage. Even if there were two-tier government markets should be controlled by the authorities in whose area they fall and central supervision should be relied upon to protect users from abuse. To attempt to put markets under the control of the authorities from which the principal users come is impracticable: it is one of those refinements which lead to practical difficulties. Besides, the authority in whose area the markets are, has to contend with the many intangible problems they bring, and should therefore be entitled to the revenue.

BLUE NILE.

Northern Gezira District. (Kamlin, Halawin and Messelimia)

This is the one case in the country where a district intended as a major area, has already been provided with a complete net-work of homogeneous minor authorities and all that remains according to prevailing policy is to instal the second-tier — the Northern Gezira District Council.

The characteristics of this area are: (1) the "minor" authorities though small are financially strong, and will be stronger if my proposals for taxing cotton are accepted; (2) local antipathies would prevent the amalgamation of the three minor authorities into an all-purpose authority; (3) so far the "minor" authorities have shared staff, presumably because they felt that the volume of work was not sufficient to justify separate staff.

The three minor authorities might, according to the principles I have adopted, become all-purpose authorities. They would be financially sound, they would be large enough units to undertake the services I visualise as being performed by local authorities (the Ministry of Education agree that though they are small they would be adequate for the elementary education services), and by making them all-purpose authorities the government would avoid the awkward questions which may arise if the task of joining up these notoriously difficult areas into a major authority is attempted.

On the other hand if the Government wishes to conduct an experiment in two-tier government this is the most likely district for the experiment (other than Khartoum, Omdurman and Khartoum North which are discussed later paras 121 & 122). Presumably the major authority would be in effect an *ad hoc* authority for education at the outset though other duties might be added later. Sub-grade education might be transferred from the minor authorities to the new major authority. The expenditure of the major authority would be divided between the minor authorities (possibly in proportion to population, or to the number of school children or partly on one basis and partly on the other) and raised by the minor authorities as part of their own local taxes. I do not recommend the experiment.

Southern Gezira.

Here it is proposed to combine four large "minor" districts - Central Gism, Southern Gism, Managil, Medani Town and one small area - the Shabarga Khut - in one major authority.

My view is that each of the large areas should be an all-purpose area : they are sufficiently strong numerically and financially. In any case I find it extremely difficult to accept a policy which would make Atbara and Port Sudan all-purpose authorities and merge Medani in a larger area for some purposes. The Shabarga Khut will doubtless eventually decide to which of the surrounding areas it should belong.

Shukria (Rufaa) and Rufaa Town.

In this case the Shukria district council existed first, and the Rufaa town was later separated, largely because of differences of opinion between the town and rural councillors. This division was unfortunate as the town is not a strong enough unit to stand upon its own. If Rufaa town cannot be re-absorbed into the surrounding area, the alternative would be an *ad hoc* major authority for education. Rufaa town could not become an independent elementary education service authority for its schools serve both town and surrounding country.

It is to be hoped that within a reasonable time Rufaa town and Rufaa district will be once more joined.

Kosti District and Kosti Town.

Here the position is much the same : there is a close connection between town and country e.g. a wholly Baggara elementary school is situated in Kosti and it is, on the face of it unfortunate that two separate units have been created. The differences between the Kosti case and that of Rufaa are (a) that Kosti town is a stronger financial unit than Rufaa (b) that Kosti town became a local government unit before Kosti district (c) Kosti town will probably grow rapidly. An *ad hoc* major authority for education would appear to be the only solution as in the case of Shukria and Rufaa.

DARFUR.

Fasher Central District and Eastern District should be amalgamated, notwithstanding the transport difficulties. Happily Fasher town has not been created a separate authority.

KASSALA.

Gedaref Area.

Theoretically two all-purpose councils should be created, one for the Shukria area (the North) and one for the Dar Bakr including Gedaref town. This would solve the problem of the tension on the K[illegible]aref council and would provide two strong and reasonably homogeneous authorities. I understand public opinion would be against this.

Port Sudan, I agree, should be an all-purpose authority. Eventually I think Kassala town will be amalgamated with the surrounding area though circumstances are not favourable at present.

Tokar meglis Ahli is not strong enough to remain indefinitely on its own. Amalgamation with surrounding area is not yet possible, but this should be the aim

KHARTOUM.

I deal with Khartoum separately. (paras 121 & 122).

KORDOFAN.

I think El Obeid, because of its size, importance and resources, should be an all-purpose authority. Dar Bediriya and Hawazma should eventually unite to form an all-purpose authority.

The separation of Nahud from Western Kordofan is not to be applauded. Nahud is however stronger than some of the authorities whose right to existence I have questioned. It might be thought impolitic to attempt at this stage to amalgamate Nahud and Western Kordofan. As in the other similar cases already considered separate arrangements may be necessary for elementary education.

NORTHERN PROVINCE.

Wadi Halfa Town, Berber Town, Shendi Town and above all Damer Town (population 6,500) are too small to be satisfactory independent units. Eventually Wadi Halfa and Berber towns should be merged in their respective Districts, whilst Shendi and Damer might be divided laterally, one half to include Damer and the northern part of the Shendi district, and the other Shendi and Shendi district.

I am well aware of the difficulties of amalgamating such areas as Berber and Berber district, once each authority has had a separate existence. I spent some hours at Berber with the members of both councils, and came to the conclusion that the community of interest between town and country and the hopeless financial position of the town must one day bring amalgamation.

SOUTHERN SUDAN.

There is only one authority with a warrant - Malakal and I think this to have been prematurely granted. Malakal is too small (about 11,000) and will have a large budgetary deficiency - to be met presumably by the central authority. In my view none of the southern Sudan is ready for fully fledged local government. Later in this chapter I describe what the preliminary steps should be.

23. It is illuminating to note that, except for a handful of small towns my suggestions do not differ much from present policy as set out in Appendix V. The fact is that whatever criteria were used, the conclusions about the size and area of local authorities would be much the same. Indeed in the main the authorities already exist.

All this emphasises the point that the fundamental issues are not questions of structure - whether this or that area is too large or too small, or should be amalgamated with another. For want of a realisation of this the development of local government in India was delayed. Whilst adequate attention was paid to the making of local constitutions, such basic matters as the need for competent local executives and for the continuous presence of central control tended to be forgotten. The Sudan should profit by India's experience.

24. I recommend that as soon as the government has determined the structure of local government which it favours, a high official with an intimate knowledge of the country and of local government, be appointed as "Local Government Commissioner". His duty would be to visit every province and, in conjunction with the Governor, and District Commissioners to settle the local authorities to be set up, their initial powers, the order in which they should be created, and the method of establishment. The basic data would be provided by the Governor; the knowledge of the government's policy and of the trend of events in comparable areas would be supplied by the Commissioner. There would be no elaborate memoranda and no comment or counter comment passing to and fro. Questions would be settled on the spot by the Commissioner. Whether he were empowered to give a binding decision, or gave his conclusions in the form of a recommendation to a Minister, would depend on the general constitutional arrangements in operation. In the section dealing with central control I recommend a periodic review by the central government of the powers of local authorities generally, and of the area and constitution and duties of individual local authorities (para 14).

25. No apportionment of areas and duties of local authorities will completely satisfy all requirements, especially those of the population living near the boundaries of two local authorities. Upon occasion it will be advantageous for a person resident in one local authority to use a facility provided by a neighbouring authority, instead of that of his own council. For example a school or dispensary of the next door authority may be more accessible. Again he may require some special service which his authority does not provide, but which can be obtained in a neighbouring area There should be in such cases give and take arrangements, accompanied if necessary by simple monetary adjustment between the authorities to prevent financial hardship. Often the best course is for the two authorities to make joint provision e.g. for a dispensary, again with an equitable distribution of cost. Local authorities should be encouraged to regard joint services and reciprocal arrangements as normal incidents of local government administration.

26. Two other matters relating to the structure of local government need to be considered here: (a) village councils and town committees and (b) The problem of areas not yet ripe for full local government.

I deal first with village councils and town committees.

Only a relatively few persons can actually participate in the work of local government; in highly developed countries, by means

of the press and otherwise, all the inhabitants can however take an interest. In the Sudan, except in the towns, this position will not be achieved for some time. How can this deficiency be remedied? The answer is in the village council, which acts as rallying point for local interest, may serve as an electoral college, checks autocratic action on the part of officials (be they tribal or local government), voices local opinion wants and desires, is responsible for welfare work, collects funds for local projects such as village halls, helps the authorities in the promotion of better agricultural methods and health habits, forces, by weight of public opinion, the recalcitrant citizen to perform his public duties and, when it has shewn that it is of the right calibre, carries out simple services as agent for the local authority. A town committee is a village committee on a larger and more advanced scale Because one of the main purposes of the village council or town committees would be to make people conscious of local government, there should be the closest ties between these subordinate authorities and the fully fledged local authorities. I suggest that each local authority appoints an officer, or officers to set such committees in motion, and to keep them on the right lines. This officer should be given a short course of training. He need not be highly educated so long as he is literate.

Village councils are not new in the Sudan. I have seen them in operation in the Blue Nile and at Um Gerr. Town Committees too exist, and sometimes carry out agency work for the local authority: Merowe Council, for example, recently delegated to Karema Town Committee the task of repairing the river bank. The more these committees can be given delegated financial authority by the local authority, whether for tax collection or the spending of money, the more alive they are likely to be. Important though it may be for them to take an interest in finance, village councils and town committees should not be given a separate memorandum budget. The notion current in the Sudan that a right to a separate budget should be the universal aim, is a relic of the days when to grant such a budget (really a statement of the direct taxes collected in the area, shown side by side with the expenditure on selected local services) was a mark of promotion to the high ranks of native authority. It is however inapplicable, even harmful, to town committees. A budget is a feature which should *follow* the setting up of a local authority proper. So long as an area for local government purposes remains part of a greater area, it is irrelevant to bring together the taxes which happen to be collected in the area and the amount which is spent. Such action works towards a separation of what by hypothesis is indivisible. Moreover if the area happens to be one where the expenditure exceeds the tax collection, it becomes unfairly branded as a "losing" area - a stigma which it never loses.

Village councils, and in the early stages, town committees, would be served by part-time, normally unpaid executives. Town Committees in their more advanced stages would be given a secretary and later on - especially if tax collection were delegated to them - might qualify for the appointment of a junior executive officer. Whatever may be the superstructure above - one-tier or two-tier - the potentialities of the village and town committees should be exploited to the full. By making these committees strong and active the country will automatically solve many of its problems higher up - e.g. supply of suitable persons for election to local authorities. For the sake of simplicity I refer to these village and town committees hereafter as "subordinate bodies".

Subordinate bodies should not be treated casually e.g. it should be part of the work of the local government inspectorate to see that every local authority makes full use of them. The accounts of subordinate bodies should be submitted to the local authority, and after their turnover reaches a prescribed figure they should be subject to direct audit by the central government. A town committee of any size should be provided with separate offices, however modest they may be.

27. I now consider those areas not yet ripe for full local government. Local government on the scale contemplated throughout my report assumes a certain degree of social development, and a population advanced enough to determine themselves local and tribal questions and to maintain simple services. It assumes that there exists within a reasonable area sufficient homogeneity of living, community of interest, and promising human material to make local government possible. It assumes that the population, though it may be nomadic, has a place to which it returns each year which can be regarded as its home. Finally it assumes that the people of the area are willing to accept the new institution - local government - as distinct from tribal institutions, though naturally the local authority cannot ignore, and indeed will use, the tribal structure. (I discuss this in more detail later (paras 29 - 36))

From Appendix I it will be seen that in a number of areas representing 48 per cent of the total population of the Sudan no local self-government exists at present. (For the northern Sudan the figure is 32 per cent). These are areas which are by common consent considered not yet ripe for local government. There is nothing to be gained and everything to be lost by introducing full blooded local government in such areas prematurely. To do so is to erect the superstructure of the building without putting in the foundations. A number of the authorities in the northern Sudan

come within this category I fear: in a desire to give tangible evidence of the progress towards local government, warrants have possibly been granted too easily.

I therefore recommend that no more areas be constituted local authorities unless they fulfil the criteria I have set out above.

How can the less advanced areas be gradually introduced to local government? I suggest by separating the judicial from the executive work; by gradually disentangling from the merkaz and transferring to a separate agency what will ultimately be the local government services; and by gradually introducing local control by the creation of provisional authorities for training purposes with power to collect taxes and to disburse limited sums of money at their own discretion. In settling the areas of these bodies one cannot unhappily start with the village or the small town - the subordinate bodies referred to above (para 26) - for the object of the provisional authority is to educate over as wide a field as possible, not just in areas where the population happens to be dense enough for a village or town council. Occasionally it will happen that in an urban area a provisional authority will be set up and later when a local government authority proper is formed for the wider area in which the town lies, the provisional authority will become the subordinate town committee to the new local authority.

A satisfactory method of introducing local government into areas not ripe for full local government was found by a District Commissioner - Mr. J. M. Hunter - and is now coming into general operation in Bahr El Ghazal Province. This method consists of taking a reasonably homogeneous area, which may or may not be strong enough to become a fully fledged local authority later, and giving it an *elected* council with perhaps a few - very few - nominated members. The council is set up after intensive propaganda, and only when the District Commissioner is convinced that the electors have some understanding of the elements of self-government. To the council are allocated simple tasks such as minor road maintenance, erection and maintenance of small buildings, and tax collection. A council is not started - or should not be - until separate offices are erected, preferably not too close to the court lest the population - and the councillors - confuse the functions of the two. A full time Committee of three called the "Executive Committee" is then elected, usually from among the members of the Council. Members hold office for eighteen months, one member retiring every six months. Thus continuity is secured. This committee is the "executive" which carries out the decisions of the council and supervises the services. Normally at least one

come within this category I fear: in a desire to give tangible evidence of the progress towards local government, warrants have possibly been granted too easily.

I therefore recommend that no more areas be constituted local authorities unless they fulfil the criteria I have set out above.

How can the less advanced areas be gradually introduced to local government? I suggest by separating the judicial from the executive work; by gradually disentangling from the merkaz and transferring to a separate agency what will ultimately be the local government services; and by gradually introducing local control by the creation of provisional authorities for training purposes with power to collect taxes and to disburse limited sums of money at their own discretion. In settling the areas of these bodies one cannot unhappily start with the village or the small town - the subordinate bodies referred to above (para 26) - for the object of the provisional authority is to educate over as wide a field as possible, not just in areas where the population happens to be dense enough for a village or town council. Occasionally it will happen that in an urban area a provisional authority will be set up and later when a local government authority proper is formed for the wider area in which the town lies, the provisional authority will become the subordinate town committee to the new local authority.

A satisfactory method of introducing local government into areas not ripe for full local government was found by a District Commissioner - Mr. J. M. Hunter - and is now coming into general operation in Bahr El Ghazal Province. This method consists of taking a reasonably homogeneous area, which may or may not be strong enough to become a fully fledged local authority later, and giving it an *elected* council with perhaps a few - very few - nominated members. The council is set up after intensive propaganda, and only when the District Commissioner is convinced that the electors have some understanding of the elements of self-government. To the council are allocated simple tasks such as minor road maintenance, erection and maintenance of small buildings, and tax collection. A council is not started - or should not be - until separate offices are erected, preferably not too close to the court lest the population - and the councillors - confuse the functions of the two. A full time Committee of three called the "Executive Committee" is then elected, usually from among the members of the Council. Members hold office for eighteen months, one member retiring every six months. Thus continuity is secured. This committee is the "executive" which carries out the decisions of the council and supervises the services. Normally at least one

he disadvantages are :—

(a) The executive committee is an amateurish device.

(b) There are limits to the supply of persons who are in a position to leave ordinary business to their families whilst they are members of the committee receiving only nominal salaries.

The districts in the Bahr El Ghazal Province in which the idea of the area council with an elected committee has taken root are areas in which there is little tradition of paramount chiefship, and which have had the benefit of a succession of liberal minded District Commissioners. When an attempt is made to apply this device to other districts modification will doubtless be necessary. Methods designed originally for a Dinka district can scarcely be applied unchanged to the Zande with their tradition of hereditary ruling class or to the Shilluk accustomed to an autocratic regime. The wholly elected council, for example, could not be introduced everywhere in one fell swoop: it might have to pass through the stages of full nomination and partial nomination.

In urban areas, whilst area councils might be easily achieved, the executive committee would require adaptation. For instance there would be no need of the living quarters, and instead of full-time service as members of the committees, part time membership only could be expected.

Several area councils on these lines are formed or in process of formation in Bahr El Ghazal province. They impress the visitor more than many of the fully warranted authorities of the north. The province authorities are wisely giving the councils as much local publicity as possible. In one case they had brought the heads of an adjoining community, as yet without a council, to the opening ceremonies of its more advanced neighbour's council.

Local government by an executive committee is but a transitory stage which should last for a few years only, after which time a supply of fully trained executive officers should be available, and the idea of self government should have taken sufficient root for a responsible elected local authority with full powers to come into operation.

It would be part of the duty of the local government commissioner - who I have suggested (para 24) should visit each province - to settle broadly the number of the provisional authorities, i.e. the area council, the areas, the order in which they should be created, and the possible ultimate grouping of the areas into local

authorities proper. The possible grouping would be provisional at this stage, because the intensive application of this idea of executive committees would prepare areas for self-government more rapidly than might be imagined; it may be that in a few years a combination of districts which now seems desirable yet impossible of achievement may become feasible.

There are some districts where even this modest advance could not be made because of social backwardness or prevalence of some autocratic or repressive tradition. In these districts only the preliminary training work of the District Commissioners should be attempted. Just as a local authority with full powers should not be installed until a sufficient stage of development has been reached, so too the more humble provisional authority - the area council - I have described in the paragraphs immediately preceding, should only be introduced where there is a fair chance of success.

To illustrate the working of these ideas I submit the following examples of the application of the executive committee notion to Upper Nile Province where there is at present no local government except in Malakal town. Though discussed with the Governor of the Province, these are put forward as my personal and provisional suggestions only :—

1. *Bor District* — Experiment might be made at once.
2. *Central Nuer District* — Ultimately there would be three areas, two of which should be possible in the very near future; the third within a short space of time.
3. *Western Nuer District* — Again there would eventually be three areas: one very soon; one within a short space of time; and one later.
4. *Eastern* — A more difficult district with considerable seasonal movement. There would be two areas a little later.
5. *Pibor* — One district (North) might have a council fairly soon; the other would come some time later.
6. *Northern District* — There might be area committees for the Dinkas; but the Shilluk are not yet ready.

(iii) The place of native authorities in Local Government

29. Of all facets of local government which I have considered during my investigation in the Sudan this is the most fascinating, the most intricate, the most elusive and the one most liable to be misunderstood. In discussing with tribal leaders the phases of tribalism which I consider in these paragraphs, I found that, whilst there was a fairly general measure of agreement on the ultimate position, there was difference of opinion upon the pace of procedure, and upon the emphasis to be given to this or that.

But tribalism in relation to local government is as important as it is complex. A perusal of the short historical account of native administration in earlier paragraphs of this report would of itself be sufficient to show how deeply tribalism lies at the root of life in the rural areas of the Sudan, and one would expect - rightly - tribalism to represent one of the most stable elements in the community. A settlement of the proper relationship of tribalism to the new local government is therefore a matter of prime importance, and one calling for a high measure of statesmanship. There is no question of abolishing or disrupting the tribal hierarchy or native administrations. It is, in the words of Mr. K. D. D. Henderson, a matter of weaving together "the warp of tribalism with the woof of local government." The close relationship of tribalism to nomadism has long been a favourite theme of historians. It is perhaps the fact that so much of the population of the Sudan is nomadic which accounts for the great prestige of tribalism here. The position is indeed very different from that described in another part of Africa where it was said that the tribal system had "inherent authority extending but little beyond the confines of the family".

Subject to the exception of the Beja area, nomadism in the Sudan, though it naturally puts the administration of individual services at a disadvantage, does not of itself present a problem from the constitutional point of view, because most tribes return for some part of the year to a fixed place. It is therefore possible to blend without difficulty the devolution of day-to-day affairs to native authorities, with supervisory controls on a geographical basis. In the Beja area there is continuous individual, as opposed to tribal movement. Nomadism is complete : the tribes move within defined areas, but there is no place to which the individuals regularly return. Even the so-called settlement in the Gash area is mainly a family affair, the actual personnel present on the settlement varying from month to month. The Beja thus present a very special problem.

As I have explained in my historical introduction tribalism had a fillip in 1927 when the government adopted the native authorities

as the principal means of local administration, grouping divisions of tribes together under paramount heads - the Nazirs. At the same time was instituted a policy of education for sons of Nazirs.

30. Generally speaking, the present tribal hierarchy consists of three levels though there are many local variations. First there are the village Sheikhs, selected by the villagers - not at a formal election at which heads are counted, but by common consent of the elders - and appointed by the government. Sheikhs maintain public security, collect taxes, serve summonses, report health offences, impound cattle, rally villagers for cooperative labour and cattle for immunisation, and carry out a number of other duties which vary from district to district, such as locust and animal disease controls. Sheikhs are paid by the government only for tax collection: their other functions can perhaps best be understood if they are regarded as springing naturally from the position of Sheikh. Immediately over a group of sheikhs is an Omda. He is elected by the inhabitants, his election, which is sometimes a lengthy business, being accomplished by means of a process, almost of bargaining -- a gradual withdrawal of the less popular candidates until only one candidate is in the field. The actual appointment is made by the government by whom the Omda is paid a salary. The functions of an Omda are: supervision of the work of the sheikhs, judicial work, settling informally numerous disputes and serving summonses. (The adjustment of differences and quarrels is an important part of the work of tribal leaders at all levels). At the top of the tribal hierarchy is the Nazir, a government creation but one in keeping with age-long tradition. The Nazir is appointed by the government but the office is regarded as hereditary, and a son of the preceding Nazir is usually appointed. Before an appointment is made the District Commissioner ascertains the wishes of the people, which the government would not lightly set aside. The Nazir as the traditional patriarchal leader, is a person of eminence in his district. He refers to his tribesmen as "my people". A Nazir is paid by the government and is responsible to the District Commissioner for the working of the tribal machine and for a large volume of judicial work either in courts of first instance or in appeal courts or both. He supervises tribal customs, tribal movements, and settles many tribal disputes which do not come formally before the court. At his command he has a body of tribal "retainers" who are part messengers and part policemen, and who are, incidentally, one of the few surviving indigenous institutions in the country Without the Nazir's support and co-operation the District Commissioner is seriously handicapped in the administration of his district. In times of economic trouble, or when the people's acceptance of an unpopular

policy is required the Nazir, to whom the circumstances and background can be explained, is invaluable as an interpreter between government and the people. The Nazirs regard all the members of the tribal hierarchy as having a double dose of authority: derived independently from the people and from the government.

Any formal analysis of the functions of tribal authorities such as that I have attempted above, is bound to be misleading, because it suggests an exact parcelling out of duties and responsibilities which are in fact nowhere laid down. Native administration depends on traditional understandings, and an undefined feeling of accountability to the tribe. Nevertheless it is of paramount importance to make these roles and relationships as clear as possible, because only by so doing can the working of native authorities be understood.

31. Those responsible for the inauguration of the formal local government which has followed the legislation of 1937, surely had it in mind that there were limits to the work that could be thrust upon native authorities. The advocates of indirect rule had themselves always made it clear that native administration should be used for the simple tasks of government and that tribal authorities should not be pushed too fast or too hard. Administration by native authority is associated with the notion that the government should intervene as little as possible in the lives of the people - a very different conception from that behind modern educational, health and other services. The proper relationship of the native authorities to this new type of local authority has yet to be worked out in the Sudan. So far, the new local government often takes the form of a council, composed almost entirely of members of the tribal hierarchy, under which the tribal machinery continues to function intact. This has still further increased to breaking point the responsibilities of tribal leaders. They are now being asked to bear, on top of their original tribal functions, and judicial work, practically the whole weight of the increasingly complex local government services. The same individual may act as tribal leader, member of court and member of a local government council of which he is, at the same time, a servant. The native authority has almost unconsciously became the new local authority. Nowhere in the world of public administration, so far as I am aware, is so much being attempted by so few. It is an impossible position. The burden must be made more bearable. The purpose of the present paragraphs is to attempt to discover the correct roles of the new local authorities and of the native authorities, and to define the relationship of one to the other.

32. A solution will be found most easily by considering first the strength and weakness of the tribal system. I have only space to set

out in summary fashion points which could be made the subject of lengthy and interesting discussion.

The advantages of native administration are :—

(i) It is a deeply rooted local institution carrying the loyalty and deference of the people and one which is founded on long traditions of self reliance and self respect.

(ii) Tribalism is the institutional framework within which the lives of countless generations of Sudanese have been lived. The tribal authorities are therefore experts on the lives and customs of the people.

(iii) The Nazir and his subordinates have an intimate knowledge of their fellow tribesmen. It is, for example, astonishing to a mere European how quickly the leaders can produce someone who is wanted, even though he may be taking part in one of the seasonal movements of population.

(iv) There is a praiseworthy sense of collective responsibility for good behaviour, and of tribal discipline, without which the government of nomadic communities would be impossible.

The disadvantages of the system are as follows:

(i) It is too much dependent on the accidents of personality, e.g. it occasionally throws up unsuitable candidates whom it is difficult for the government to reject. (Incidentally the method of appointment of Nazirs and Omdas frequently involves some hiatus in the replacement of persons. It is not unknown, for example, for it to take six months to appoint a new Omda).

(ii) It is an amateur organisation in everything except tribal customs, yet is being forced to act in spheres of government which more and more demand the specialist. Small wonder that it is apt to be nonplussed by modern services e.g. in coping with village planning.

(iii) The very fact of its close connection with tribal customs and traditional modes of living militates against its usefulness for government under rapidly changing conditions. Thus staff appointed to do technical tasks tend to become regarded as retainers of the local Omda, rather than as specialist employees.

(iv) It provides an executive entirely composed of part time persons, with a quasi-independent mandate and with other interests, whom it is difficult to hold accountable. Government services of to-day demand as far as possible full time servants, holding office at the pleasure of the body for whom they work and persons whose livelihood depends on the vigorous execution of their work.

In the light of the foregoing, the tasks for which the tribal hierarchy appear to be suited are :—

(i) Native court work. This is important because it demands a knowledge of native customs, of which the tribal authorities are the main repositories. Judicial work formed the bulk of the traditional duties of tribal authorities and it is significant that the ordinances relating to native authorities have all been concerned with judicial duties.

(ii) Tax collection. This is because in nomadic areas it is only the tribal authorities who know where to locate the taxpayer, and in many cases only the tribal authorities who can fairly allocate the tax due over individuals.

(iii) The production of individuals for road and other works and the rounding up of cattle for immunisation purposes.

(iv) Public security work. Tribal authorities take a pride in a reputation for maintenance of order. They are singularly fitted to keep order because of their knowledge of the movements of the tribe: it is difficult to hide from tribal leaders. (In the Beja District recently, train thefts were not reduced until the tribal authorities were induced to take collective responsibility for the maintenance of order).

(v) The tribal authorities should continue to deal with tribal matters especially seasonal movement of people (the local authority settling intertribal movements).

The services for which tribal authorities are not suitable are the execution of more technical services at present developing such as education, agriculture, etc. My experience in the provinces was that for every case where the tribal authorities were alive to the need for extended local services there could be found at least one where they do not look beyond the traditional local administration.

33. I now pass to consider a specific difficulty which is not inherent in native administration but which arises through the way in which formal local government has been built round tribalism in rural areas since 1942. There are two aspects of this difficulty: first the unsuitability of persons with an independent mandate for employment as servants of a local authority: second the building up of rural councils out of members of the hierarchy who are at the same time acting as servants of the Council. Where tribal leaders are employed by local authorities a difficulty at once arises because neither Nazirs, omdas nor sheikhs are accountable to the local authority. They have separately derived authority. It is therefore difficult for the local authority to control their work. Bad administration which local authorities would certainly not tolerate in a direct employee may go uncorrected.

The second aspect is one of the greatest weaknesses in the Sudan local government at the moment: the fact that so many councils consist mainly of members of the tribal hierarchy who do the bulk of the executive work. I explain later some of the difficulties involved (para 38).

In future warrants, office holders, whether full or part time, should not be allowed to serve on the council except perhaps as a nominated minority in the very early years, when the council may need the prestige of Omdas and other tribal leaders. (The case against Omdas as members of council is stronger than that against sheikhs because the former are salaried officers, whilst the latter draw commission for tax collection only). Also in so far as Omdas and sheikhs work for local authorities, e.g. on tax collection they should be employed as agents of the council and not as members owing allegiance to another administration. They should be subject to discipline and control and in the event of unsatisfactory service, the local authority should import a direct employee to do the work if the community were unwilling to remove the Omda or sheikh. The council should expect the support of the Nazir in so doing. It should at once be made abundantly clear that the local authority has control over all services for which it is responsible and that no Omda or sheikh, when doing local authority work, can set against the council the fact that he himself is an elected person with a derived authority from the people. There is no objection to Omdas and sheikhs being members of local authorities, if they have ceased to receive payments from the local authorities, and are doing only judicial or tribal work. Already in the Gezira there are "judicial" Omdas.

The real problem to my mind is in those areas where the native authority has already been confused with local government or has

been left intact, given a warrant and styled a local government authority. How can the position be rectified and the native authority be rescued from the false position into which it has been placed? I suggest two lines of approach:

(i) These authorities should be the first to be provided with a strong executive officer with supporting staff, who would take into his hands the reins of the executive work.

(ii) The council should be *gradually* shorn of those members who are office holders. It would be one of the chief tasks of the District Commissioner to bring this about without disrupting the work of the authority or antagonising the people.

34. Finally I consider the position of the Nazir.

The institution of a strong executive would make the clarification of his position relatively easy. He would retain his functions as tribal leader and his judicial work. I hope too that he would continue to serve on the local council where he should be a tower of strength. His presence there would facilitate the consultation with the tribal authorities which must precede so many decisions. If he did not wish to put up for election I see little objection to his nomination if the council so wished. I think too that when the District Commissioner disappears, the Nazir will probably take over some of the ceremonial functions of government, and will be used by the Governor of the Province from time to time for purposes for which the Governor would at present use the District Commissioner. What the Nazir must be gradually relieved of is the executive work of local government which is the business of the executive officer. The executive work of the local authority would be done partly by the local authorities' own servants, and partly (e.g. tax collection in some areas) by minor tribal hierarchy acting under the direct instructions of the executive officers. To make the position clear I suggest that Nazirs be paid directly by the government and that the minor tribal authorities be paid by the local authorities for the work they do for local authorities Judicial work would be separately remunerated; whether the cost should be borne by the local authorities is another question discussed in another paragraph of this report. (para 113).

35. The first sign of grace in any rural local authority which may be appointed now or in the future, will be the power to carry tribal leaders with them in their decisions. Systematic opposition of the tribal leaders to rural government would mean at the best paralysis, and at the worst chaos. Moreover there will be matters

which the local authority will delegate to the tribal autnorities e.g. in connection with the control of cultivation, grazing, etc. The local authorities will lay down general principles and fix boundaries between nazirates which will leave to every tribal authority internal control within its own dar. The proper relationship between local authorities and tribal leaders defies exact analysis on paper. In fact the mere attempt to pin down the finer points of the relationship, of itself suggests difficulties which in practice may never arise. One District Commissioner who read the draft of this chapter remarked that fortunately the practice would be easier than the theory.

36. I am convinced that those local authorities which depend entirely on the tribal structure will not be able to assume the duties of local authorities as I visualise them in this report, until the position has been corrected. This is not because native administration is bad, but because it must not be over-burdened, otherwise it will be brought unfairly into disrepute. This would be a tragedy, because tribalism is of the essence of life in the Sudan outside the towns. It is the duty of every central government to find the way in which the various forms of association, be they governmental, traditional, voluntary, social, religious or cultural, can play the parts for which they are most fitted. Right relationships of the kind I have visualised in this section can only come by evolution. But evolution in political science means not a policy of drift, but the conscious fostering by the government of gradual change in a defined direction.

(iv) **The Constitution of Local Authorities.**

37. Since 1942 continuous attention has been paid to the constitutional side of local government in the Sudan. The technique of the gradual introduction of elections, qualifications of electors and of councillors, the size of local councils, the conduct of business, the committee system, the keeping of records - all these and cognate matters have been fully and formally provided for in the warrants, regulations, and standing orders with which local authorities have been equipped. These documents, which are individually prepared for each authority, are carefully examined at the centre and every local authority is given the benefit of the experience of others. In addition no pains have been spared to put at the disposal of the Sudan the experience of English local authorities in constitution making. I thus find myself in the happy position of not having to deal at length with these questions. My comments are confined to disconnected points on the working of these constitutions in practice.

I found in the main that constitutions were conscientiously observed, though there were one or two exceptions. Ensuring that local authorities observe their constitutions would be one of the principal tasks of the local government inspectorate when established.

The examination of so many documents in detail makes laborious work and I think the time is now ripe for the main principles to be laid down in the manner I suggest in the appendix on legislation, and for local authorities to have power to devise their own local variations on minor matters.

In urban authorities the District Commissioner sometimes acts as Chairman and sometimes not. In rural authorities it is the exception for anyone other than the District Commissioner to be in the chair. As I believe that the District Commissioner must bring local authorities to life, I am in favour of his taking the chairmanship in the early years unless there is an obvious local candidate. If someone else capable of succeeding the District Commissioner is not forthcoming within a few years then he has, in some measure, failed. Sudanese opinion differs on the desirability of District Commissioners as chairmen, but I cannot think it to be compatible with self-government that the District Commissioner should continue to occupy the chair after the initial period (That there is a dearth of candidates in rural areas is, in my opinion, due to the fact that these councils are composed mainly of members of the tribal hierarchy who are executives of the council and not in a position to act as independent chairmen). A recent suggestion that the chairman - whether District Commissioner or not - should be appointed and not elected in the initial period is well worthy of consideration.

I found the conduct of meeting on the whole to be good, particularly in the towns. The fact that councils are small in size contributes in no small measure to this happy state of affairs. Only occasionally do politics appear in places where they could have no possible relevance, and only rarely did I hear anyone attempting to bring into discussion at council meetings matters which were outside the scope of the council's business. One town clerk told me that the council meetings had improved since members had refrained from introducing extraneous matters. These are reassuring signs because it is of the essence of local government that the local authorities should avoid incursion into politics or discussion of central government matters other than purely local aspects of the central policy.

A bad feature of local government in the Sudan is the usurpation by some chairmen of the duties of the executive officer.

In the main this is accounted for by the absence of proper executive officers. It is not yet understood that, though the council designs a policy and is responsible to the public for its execution as well as for its formation, - yet nevertheless all the executive work must be done by the officials. If the chairman of the council conducts correspondence, or does work which is properly that of the executive officers, then it is impossible to hold the staff responsible to the council. Further the public is confused, is encouraged to ignore the proper channels of communication and to appeal directly to the members of the council.

A chairman should not so dominate a council that a change of chairman means a revolution in the council's policy. Whilst it is important for him to guide the members, and to stimulate activity, his primary duty is to bring into focus, and if possible into harmony, the opinions of the members. His aim should be to foster in every member the growth of a feeling of responsibility.

I cannot condemn too strongly as incompatible with the kind of local government the central government is trying to institnte, a suggestion for the payment of the chairman which I found in one area. It is not surprising that in this instance the chairman was arrogating to himself even such tasks as the supervision of the collection of revenue.

Though councils had in the main taken advantage of the model standing orders covering internal procedure, I found some authorities, including one large town, without such standing orders. I suggest that every local authority after it is established, should be required to hold an initial meeting or meetings for the purpose of of adopting standing orders.

In the town, appointed or nominated members are now in the minority. Whether there should continue to be one or two places reserved for nominated members is a matter upon which opinions differ. Personally I think no harm is done but I do not think there should be nominated members in any place where the elected members of the council disapprove. One method, which was suggested to me by a Sudanese Official, would be to allow the elected members of the council to make the nominations.

38. This is perhaps the place to refer in more detail to one of the most perplexing aspects of local government in the Sudan and one which I have of necessity had to mention in other sections of the report - the fact that most rural authorities consist largely of members of the tribal hierarchy, who are themselves paid officials, responsible for executing outside the decisions they themselves make

in the council chamber. Not only is the principle of the accountability of officers to council made impossible but in addition local government is given a false start. Such a practice cannot help but confuse in the minds of the public the respective spheres of the executive and the council. Also in so far as many of these officials are already, in one way or another, elected by the people there is a further confusion. This position is not found in the towns; hence the superiority of the urban authorities who have established the right relation between inhabitants and council and between council and staff.

I am only too sensible of the difficulties in rural areas. However, if my suggestions made elsewhere (para 33) are carried out, no new problem of this kind will be created, because formal local authorities will not be set up until there can be in the area at least a measure of free election and an independent executive. The immediate problem is with those authorities who have already been constituted on this basis. It would be impossible suddenly to prohibit members of the tribal hierarchy from membership of councils and I have suggested in the paragraphs on tribalism how the situation can be put right. (para 33). This change will not be an easy one to accomplish, but until it has been accomplished little real progress towards representative self-government in rural areas can be achieved.

(v) The [illegible] and duties of Local Authorities.

39. The work of local authorities will be of two kinds; services they undertake in their own right, and work they do as agents for the central authorities. The second class of work is not an integral part of the scheme of local government which I am putting forward. Nevertheless I think it is likely that local authorities will be asked to perform such work. That the Sudan needs generalised governmental machinery in every area is evidenced by the widespread use at present made of the District Commissioner by the central departments. Local authorities will succeed to the mantle of the District Commissioner in this respect. Some of this agency work is simple, consisting of administrative tasks, such as making payments or receiving money for departments. This, though it involves extra work for the officials, is at the same time an advantage, for it enlarges the scale of operations, justifies a better array of staff and a more complete administrative machine. Other classes of agency work, the nature of which will be seen by looking at paragraph 132 are of a different kind. Local authorities, for example, might be asked to administer, through their executive officer, the lands scheme. In so far as this kind of work confuses central with

local government work it is an abrogation of the principles I have been advocating. But I think such tasks are inevitable. Happily the work is likely to be so small in volume compared with the local authorities' work proper, that it may be regarded as unlikely to cause much confusion.

40. The principles which should determine the allocation of duties to local authorities can be shortly described. Having created local authorities with proper administrative machinery the central government must adopt a bold policy and not merely grudgingly hand over to local authorities part of services previously undertaken by central departments. Upon local authorities should be placed the responsibility for all local services, except those which are so highly technical that the state must administer them direct, or those such as the post office, which clearly must be under one management throughout the country. Whenever a central department suggests the setting up of local departmental machinery, the onus should be upon it to prove why the duty cannot be carried out by the local authority. The argument in favour of allowing local authorities to administer as many services as possible, is particularly strong in so large a country, and one where, because of the differences in districts, so many adaptations of services are needed. Finally from the financial point of view alone, the state cannot afford to create an elaborate administrative machine and then neglect to utilize it to the full.

The present reluctance of departments to use local government is based upon the view that many local authorities are administratively feeble. In so far as few local authorities have as yet an adequate executive, I believe the departments to be right. As soon, however, as this defect has been remedied I hope and believe that there will be a rapid change in departmental policy. It has been pointed out to me more than once by departmental technical officials that it would be much easier to induce an active local authority to spend money on a much needed local project than a central treasury who, however enlightened, cannot feel the intensity of local needs.

In settling the tasks of local authorities, I would urge the undesirability of the state confining local authorities to the traditional duties of local government in Europe. In Europe the state is nearer (geographically) to the people and often there exists an array of associations - voluntary and otherwise - concerned with the welfare of the inhabitants. In the Sudan it is otherwise. The local authority alone must fill in the gaps in the public services. Being on the spot the local authorities should see the new needs arising, and should be in a position to meet those needs. The local

authority, if it does not inherit the District Commissioner's mandate at large in its entirety, must inherit the residue of his interests. What I wish to avoid is a local authority, seeing the need for a simple service such as a boys' club, or a welfare centre or a grain store, being anxious and willing to provide and pay for it, and yet being impotent because of some formal defect in its legal powers. One of the blessings of the District Commissioner has been what I have called above his mandate at large: no one questions his power to stop any gap in administration. Unless something of this flexibility can be taken into local government the country will be immeasurably the poorer.

41. The new duties which I suggest fall into two categories, not entirely exclusive: those which are a shedding of work at present done by the centre, and those which represent work not done, or being done very sketchily at present either by the central or local authorities. I shall not attempt to deal with these two categories separately. None of the work I visualise as falling on local authorities in the near future involves the country in appreciable additional expense: it takes the form of either a transfer of work from the central government or the establishment of a modest local organisation, usually as an adjunct to the state's technical facilities. New powers and duties should be conferred on local authorities individually as they show themselves capable of assuming additional responsibility. In the following paragraphs are some of the tasks which I think local authorities might undertake. Staff problems and financial problems are dealt with in other parts of the report.

42. *Education.* I set this first because every Sudanese whom I consulted agrees that this should be one of the first services to be transferred to local authorities. The case for handing elementary education over to local authorities hardly needs to be argued for not only in many parts of Europe, but in parts of Africa less advanced than the Sudan, local authorities already have education in their hands. Interest in education is intense, and local control would bring a healthy competition between authorities. The case for localising control of education is particularly strong in the Sudan because so many of the schools have boarding accommodation, which calls for a supervising authority on the spot. In any case the mere growth of elementary education would force some decentralisation in the Sudan at an early date. The Ministry of Education agree that as soon as a local authority has been provided with an efficient executive, boys elementary education could be taken over. There would be no need for a separate education officer, at any rate in the early stages: the executive officer and his staff would overlook the

day-to-day work, catering, stores, stores records etc., and the central department's representative, operating from Province Headquarters, would maintain a close supervision. Sub-grade education is already in the hands of local authorities and there would be manifest advantages in the administration together of the two branches of education. The Ministry anticipate that whilst in the more remote areas, sub-grade schools will continue for some years, in others they will be gradually superseded. They think that boys' clubs should be administered as part of the educational system. Girls elementary education should be transferred later, when the local authorities have consolidated their position as the authorities for boys elementary education. Intermediate and Secondary education should remain with the central government at present. Technical inspection would continue to be done from Bakht Er Ruda.

Whatever principles are applied to the Northern Provinces should eventually be applied to the South, though the position differs because (a) there will be few local authorities for some years, and (b) the education is provided mainly by missions with the aid of government subsidies. Already however the one warranted authority in Bahr El Ghazal has been approached by the Mission for financial assistance towards school buildings. Some immediate policy decisions are therefore essential. I suggest that:

(a) When fully fledged local authorities come into existence they should be made responsible for the elementary education service. They would succeed the Ministry in the task of supervising and subsidising the mission schools. Technical inspection would continue to be done centrally.

(b) The provisional authorities now being established should be given the power to assist in the provision of schools up to the standard of what would be known in the north as sub-grade education. The Ministry should cease to assist such schools directly.

43. *Water Supplies.* I need not say how often the question of water supplies occurred in my discussions with local authorities. A point well to the fore in the minds of many local councillors is that the increase in agricultural prosperity which would follow improved water supplies, would bring higher tax yields to the authorities in addition to a better standard of living for the people throughout the country. I suggest that every local authority should have placed upon it the duty of construction and maintenance of minor water supplies, of maintaining haffirs and of establishing a close liaison with the central department in connection with the larger deep bore schemes. Where water is on sale it should be sold by the

local authorities. Water produced by the Public Works Department should be sold in bulk to the local authority and retailed by them.

44. *Agriculture and forestry services.* Here again the importance of these services needs no emphasis. How important they are to the community, can be seen by looking through the minutes of Rural District Councils where questions of forestry and agriculture constantly occur, even though the authority at the moment may have little formal responsibility for the services. The functions I conceive the local authorities performing for agriculture and forestry services do not involve the recruitment of large numbers of staff. Local authorities should create and harness the enthusiasm of the people, and provide the local and semi-skilled staff such as stockmen, agricultural ghaffirs etc., for carrying out the services. When District Commissioners disappear the local authority will be the only agent to which the central department can look. The liaison therefore must be a close one. Moreover I feel that if local authorities took an intense interest in agriculture they would insist on adequate technical assistance, not only for large agricultural schemes, but for the ordinary cultivator.

Every rural local authority should have an agricultural committee, possibly with co-opted members, which would work in close co-operation with the government's technical staff. At a later stage the authorities will themselves employ technical staff. The committee would also employ and supervise the work of the stockmen, ghaffirs, etc., and, with the help of the tribal authorities, would secure the co-operation of the people. Among the services which such a committee could foster are the following :—

Soil conservation — the making of local laws and the carrying out of the work.

Afforestation — the planting and protection of forests. The control of wood cutting and the sale of wood. The central government might wish to preserve large forests for itself but it would be proper for the local authorities to do the maintenance work as agents if the central department so wished. (There is probably something to be learned here from the communal forests in Sweden).

Improvement of agricultural methods and establishment of demonstration plots.

Demarcation of grazing areas.

Improvement of poultry, horse and cattle breeding.

Improvement of tobacco curing.

Advice on fruit gardens, demonstration fruit gardens &c.

Advice on protection against pests of all sorts.

Seed distribution and storage through seed clubs or otherwise.

Fire control.

Initiation of pump schemes.

Supply of simple implements and recovery of costs by instalments.

(The proper relation of local authorities to the large agricultural schemes is dealt with later in a separate section (paras. 64-66)).

45. *Health*. At present local authorities carry out house-to-house inspection in urban areas and provide the conservancy service where such exists. It is unlikely that local authorities will be able to employ medical officers for many years to come. The local control of hospitals is therefore out of the question. I recommend, however, that dispensaries be one of the first services to be transferred to local authorities. Local authorities should also be encouraged to set up clinics on the lines of those already existing in one or two of the larger towns. I have had discussions in various parts of the country on the question of mosquito control which was taken away from the local authorities and made entirely a central function some few years ago. Notwithstanding this, some local authorities have found it necessary to supplement the state service. The idea which finds most acceptance and which I recommend for adoption is that local authorities should be responsible for purely local mosquito control, but that the central government should remain the authority not only for supervising the service generally but for large scale operations. If mosquito control is to be successful local interest is imperative. It seems to me that the best way of rousing this local interest is to place a statutory duty for some part of the work upon the local authorities.

46. *Welfare work*. Local authorities should make themselves the rallying point for all welfare work in their areas. The scope for welfare work both in rural and urban areas is considerable, the only intensive work I have seen being that in the White Nile Area of the

Blue Nile Province. Local authorities should sponsor village halls, boys' clubs, community centres, welfare work in the homes of the people, the teaching of arts and crafts such as spinning and weaving, and welfare work designed to improve the appearance and cleanliness of villages. The village and town committees whose duties I describe elsewhere will play a prominent part in these activities (para 26). It is now the task of the District Commissioner to cope with the result of famine. In future this will be the work of the local authority. A part of the local authorities' duty will, therefore, be to stimulate precautions for the prevention of famine conditions e.g. by means of agricultural services and grain storage.

47. *Roads.* Local authorities will take over the District Commissioner's road duties, and as soon as they are equipped with superintendents of works, I presume they will be asked to do the trunk roads as agents for the Public Works Department. The existence of two separate road making and repairing organisations is anomalous. In the Southern Provinces, road making is apt to be the predominant feature of the District Commissioner's work at some times of the year. As the Public Works Department have an expert organisation for making and repairing trunk roads throughout the south, it is hard to justify the use of the amateur organisation of the District Commissioner on the same kind of work in the same area.

48. *Town planning and building work.* Town planning and building laws are administered in conjunction with the leasing and registration of land, the freehold of which is, in the main, vested in the central government. Both town planning and the administration of the building laws are the responsibility of the government, with the exception of one or two areas where the town council has been made the building authority. Whatever may be the respective functions of the central and local authorities in the future, the present administrative arrangements, under which a single application from a would-be developer automatically receives consideration from all three aspects, should be maintained. My views on the part which should be played by local government in this respect are as follows :—

(a) Administration of Lands Scheme

So long as the government retains the freehold of land this will remain a central government function. The local administration of the scheme, carried out at present by the District Commissioner, will in future be done either by local authorities as agents for the central government or by directly appointed agents of the central government. This is fully discussed in the section on "The Future of the District Commissioner" (para 132).

(b) **Building Regulations.**

As soon as local authorities have competent superintendents of works, they should become the authorities for enforcing building regulations. Local authorities may at first shirk the task in some areas, but would soon develop a sense of responsibility.

(c) **Town Planning**

The control of town planning is at present highly centralised. Unless a development project is completely covered by an existing approved plan, it has to be referred to the Central Town Planning Board. Many applications are so referred, either because there is no town plan approved, or because variations are involved. Local authorities are anxious for more autonomy. True most local authorities have town planning committees, who adjudicate upon planning proposals, and express emphatic opinions for notification to the Town Planning Board. But members of local authorities resent being confined to advisory functions and the setting aside of their recommendations. Town planning is a difficult and relatively new field of administration, in which everyone thinks himself entitled to express an opinion. Technically town planning needs careful central control, if only to ensure that the expert skill and wealth of knowledge now being rapidly assembled in Khartoum is not ignored outside. Town planning functions should be transferred to local authorities individually, as they prove themselves capable of administering the local building laws and when they have an officer trained in methods of plot development and simple layout. (This should be part of the training of the works superintendent). A local authority acquiring town planning functions would be compelled to submit a general plan to the Central Town Planning Board for approval. Freedom would then be given to the local authorities to develop within those plans. The use of standard plans for plot development, the insertion of a reasonable amount of detail on the general plan, and the regular transmission to the local authorities, by the centre, of technical advice and information, would reduce to a minimum individual applications to the central board.

Much of the resentment to town planning at present arises because of the remoteness of the Central Town Planning Board. In conformity with the method of central control I am advocating generally, the Central Town Planning Board would have a provincial inspectorate - presumably an officer of the

Survey Department who would form part of the local government team at Province Headquarters.

I have spoken so far of "town" planning. In the Sudan village planning is equally important. The central government has already devised specimen lay-outs for villages, and it only remains for them to be applied by local authorities. A wider aspect of village planning - the grouping and re-siting of villages which is made so much easier by the comparatively temporary nature of the buildings - should receive close attention by local authorities.

49. *Prisons*. I recommend that prisons be dissociated from police control, that the major prisons be attached to Province Headquarters and that the local authorities be made responsible for local prisons. I make this last recommendation not because I consider that prisons are necessarily a local service, but because I agree with the general opinion throughout the country that administration of local prisons by local authorities would be the most convenient and economical method of administration. In the experimental council at Gogrial the local authority is already doing successfully most of the prison administration.

50. *Libraries*. These should be developed as literacy grows. Local authorities would be responsible for the service, would defray the cost, supply the buildings, but would need to draw on a central book stock. This is a service which the local authority should be prepared to start at first on a small scale.

51. *Weights and Measures control*. This is an ideal service for local authorities.

52. *Revenue-producing undertakings*. There are a number of trading undertakings which local authorities could carry on with advantage. Whilst the primary object should be the rendering of service, and not the making of profit, power to use surpluses in aid of the general expenditure should not be denied the local authorities. Among the possible trading undertakings are ferries (already in operation in some areas) bus transport and electricity and water supplies. Electricity and water supplies are maintained in most of the areas where they exist by the Public Works Department, local authorities taking strong objection to the absence of any information on the profit or loss made in their own area. Given the necessary technical facilities, such undertakings are ideal for local operation. Electricity should be sold in bulk to the local authority

who should then be responsible for the distribution. - At a later date the larger local authorities could take over the generation. In any case the local authorities could conveniently collect the revenue. It is wasteful for the local authority to maintain an organisation for the collection of rates and taxes and for the Public Works Department to have another parallel organisation for collection of electricity accounts.

In the section on Finance I support the claim of local authorities to be allowed - subject to proper safeguards - to erect shop property for letting. (para 107).

53. *Economic activities.* Above I have discussed those trading undertakings which are monopolies and the special case of shops. I now consider the wider field of economic activity. Local government administration is not ideally suited for trading operations, and local authorities should participate in ordinary business activities only when other agencies are failing to meet the needs of the community. For example, in areas in the south where shopping facilities are inadequate, local authorities might, at any rate temporarily, set up in business as retailers. Similarly if a single commodity is scarce the local authority might justifiably assume responsibility for securing a supply. Or again, where prices are artificially maintained at an unreasonably high level, it may be legitimate for local authorities to enter the field if other methods of lowering prices are unavailing. In Kenya, in the native location area of Nairobi, a retail butcher's shop is maintained by the local authority for the specific purpose of keeping meat prices down. Another important exception to the presumption against municipal trading would be the purchase of grain reserves. Communal stores are common in neighbouring African territories and I can think of no way in which, given proper businesslike methods, a local authority could fulfil its duty to the community more acceptably. The risk of financial loss should be negligible if the stores are properly conducted. (I have dealt with *seed* stores under the section dealing with agriculture).

54. *General.* My list is not exhaustive. The essence of my aim is that each local authority should be able to set up the services which the local community needs. Among other powers which local authorities might like to possess are those for recreation grounds, provision of houses, housing loans to employees and cinemas.

(vi) Control of the Police

55. Because the police are mainly operated by the District Commissioners, the projected withdrawal of these officials compels the future of the police service to be considered. There is at present a central code of discipline for service and a general oversight of the whole of the force by a Commissioner. The force is divided into provincial units, each of which has a commandant who is responsible for discipline, training, posting and inspection. In a few areas, operational control is by local commandants, but in the main District Commissioners control the day-to-day work. The relation of the police to the District Commissioner is intimate. Policemen guard the merkaz, accompany the District Commissioner on trek, drive the merkaz vehicles and do administrative work for the District Commissioner such as the supervision of the prisons. The relation between the District Commissioner and the police is particularly close because of the peculiar system in which magisterial authority must be sought by the police for all investigation. In any petty case the District Commissioner may be concerned first in his position as head of the local police, secondly as the magistrate ordering the investigation and thirdly as the magistrate trying the case. There are centralised arrangements for criminal investigation work, otherwise the police work is decentralised on a province basis.

The force is thus a state force but control is very much decentralised, the District Commissioner having a large measure of personal authority in police matters. There is a separate body of chiefs' retainers. This is a quasi-police force attached to the tribal hierarchy, acting as messengers for the chiefs, and doing a considerable amount of public security work, including a deal of the arrest of wanted persons. Indeed, is some of the southern districts the state police are called upon to deal only with grave emergencies or with particularly difficult criminal cases. For the most part the state police in these areas spend their time on road and prison work and sundry duties for District Commissioners. The prestige of the retainers varies from province to province and is greatest in the south.

56. I have spent more time in considering the future of the police than on any other single service which has been before me. The maintenance of public security, being the foundation of all progress, and having an international as well as a national aspect, is the one direction in which no government can take a risk of deterioration. In the case of the other services I have discussed, some temporary depreciation of the service during the transitional period, whilst it was being handed over to local authorities would be un-

fortunate; in the case of the police force it might be disastrous. I found a distracting difference of opinion among British officials on the future of the police force, and therefore took special pains to examine at first hand the present arrangements for public security. It is upon these enquiries at ground level that my conclusions are based. I need hardly say that I am not in a position to offer advice on police technique; I am merely concerned with the constitutional principles at stake. I shall endeavour to deal only with the essential points, and those as simply as possible.

57. The major question is whether, on the disappearance of the District Commissioners the force should be turned into a full-blooded state force, disciplined and controlled from the centre. Arguments in favour of this can be found. In sheer mechanical efficiency such a force might be superior and, properly manned, it should have considerable prestige. I am, however, unhesitatingly against state police for the following reasons.—

(1) The maintenance of law and order - ultimately the responsibility of the central government - is primarily a matter for the local authorities. That this is recognised in the Sudan is proved by the fact that very early in the history of the present government the native authorities were made responsible for local public security. It is a pleasure to note the pride which some districts take in their good records.

(2) A state police force is always a potential weapon of persecution as the recent experience of some European countries show. This is why in many liberty-loving countries the police is a local force, though it may or may not be supported by a nationally controlled reserve.

(3) The mechanical discipline of a state force is purchased at the expense of lack of initiative at the circumference. The chain of control becomes too long and too remote. There is no competition between areas and the force becomes too full of paper work - a criticism, by the by, which is already employed against the Sudan force.

(4) The methods of a central force would become too unified for a country whose leading characteristic is the great variation between the districts.

58. The presumption therefore is that in some way or other, the police force should be under the control of local authorities. In an illuminating memorandum the Commissioner of Police recently

suggested that the local authorities should be made the police authorities on the same lines as in England and Wales. The training, discipline, laying down of conditions of services and inspection and maintenance of central criminal records would be done by the central government who would also maintain a reserve force at strategic points. Local control would be in the hands, partly of a local commandant who would be responsible for directing the day-to-day criminal work, but primarily of the local authority who would be the police authority, and would control the budget, the strength of the force, recruitment and dismissal. There seems to me, however, to be a flaw in this suggestion. It is that the units of local government - even the major units contemplated under the present policy - are too small: Some force would consist of as few as fifty policemen and a large number of less than one hundred, even if the present number of police were maintained. English experience is entirely against the small force. There they have only recently been abolished, after a long struggle. I think, too, that the councils and local authorities as I visualise them, might, if each authority had its own police force, be liable to be swayed by sectional feeling in times of stress. In order that these strong feelings may be cancelled out, a wider area is necessary.

Again - and this is a point which weighs heavily with me - I have asked scores of Sudanese their opinion about the future of the police, and if my memory serves me right, without exception all have thought that the proposed units of local government either are not fit to take over the police, or would not be fit for many years to come.

59. I suggest a solution which I think surmounts all the difficulties. I propose that local authorities shall join together to form *ad hoc* bodies specially for police purposes. These would be statutory corporate bodies with full legal powers. They would be elected by the local authorities in the area and they would cover the area of several local authorities, (sometimes as much as a whole province). The exact area would be delineated after careful enquiry, an enquiry in which the technical requirements of the police service would be balanced against social and political forces operating. These proposed *ad hoc* authorities have the following advantages:

1. The disadvantages of the state police which I have set out above would not operate.

2. Nor would the difficulties I have described of control on too local a basis exist. The police forces should be free from undue political, tribal or factional pressure.

3. The forces would be local enough to preserve local feeling and stimulate competition between forces.

4. The maintenance of reserve forces contemplated by the Commissioner of Police in his memorandum would be avoided.

5. Being controlled by local authorities, the police should work in close collaboration with all grades of local authorities. The constituent local authorities would be encouraged to make suggestions. (Wad Medani has already an advisory police committee).

6. The forces would be large enough to offer ample room for promotion and could afford to pay a first-class commandant.

7. In so far as they would remove the necessity for reserve forces, the suggestions are economical.

8. My suggestions remove the police completely from direct contact with members of the judiciary; if the police were organised on a purely local basis this might not be easy.

The relations between the public authorities and their commandants, and the method of central control, would be on the lines contemplated by the Commissioner of Police, but it would be much simpler for the centre to deal with forces of the magnitude I am describing than with the small forces contemplated in the Commissioner's memorandum.

I suspect that the cost of police as such would be reduced by almost any reform introduced into the police system, because the police would shed so many of the tasks which are not really police work. It would, however, be a mistake to regard this as a real saving because it is likely that much of the non-police work now done by the police, for example, supervision of road work, would be more expensively done if it were in the hands of specialised staff. I discuss the finance and establishment aspects of my proposals in later sections of my report (paras 85 and 100).

60. I agree with the Commissioner that the police service in Khartoum, Omdurman and Khartoum North should be run directly by the central government. This is the practice in capital cities in most parts of the world.

61. A difficulty is that it may be some time before all areas are completely covered by a network of local authorities who are to elect the *ad hoc* authorities. If the condition of a region is such that it is not possible to set up local government in most of the areas, then the region is not fit for the local control of police, and I should be prepared to see the present system continue until the area is ripe for local government generally. Clearly the District Commissioner will remain until this happens; there is thus no difficulty in the maintenance of the present police system. If a situation were reached in which th whole of a region, except one or two areas, were covered by local authorities then the *ad hoc* body could be set up, the members for the area which had no local authority being nominated by the government (probably by the Governor) pending the constitution of a local authority.

62. There is also the problem of chiefs' retainers. It is difficult to justify the existence of two police forces. Following the setting up of the *ad hoc* authority police forces the chiefs' police services should be sifted, some personnel remaining with the chiefs to serve as messengers, and others being absorbed in the police force.

63 For police purposes I am adopting the very device I condemn so strongly elsewhere, that is the creation of an *ad hoc* body for a specific purpose. I make no apology whatsoever for this: the maintenance of public security at this juncture of the history of the Sudan is in a category of its own.

vii) Relation of Local Government to large Scale Agriculture Schemes.

64. There are in the Sudan a growing number of large scale highly organised agricultural schemes, under which cultivators work to a close cropping plan in partnership with the state or with a syndicate. Often there is little other activity in the district. It is important that there should be a proper relation between local authorities and such schemes, and especially between associations of cultivators and village councils. The principle is clear; persons associating together as tenants are in a different category from persons participating in local government. The individuals may be nearly identical, though there are always traders and others who are members of the local community but not members of the scheme. The local authority should be represented on the governing body of the scheme, so that the view of the inhabitants, whether cultivators or not can be expressed on any questions of scheme policy which would affect materially the life of the community. Where the scheme is to be the dominant factor in local life this is extremely

important. Under no circumstances should the local authority or its representatives be concerned with matters of internal management, such as the disposition of profits, the rights of the parties in the scheme in relation to one another, or the technicalities of cultivation. There has been some misunderstanding on these points in the past, but I think the position is now well understood. It may be as well to remind departments that when the local authority replaces the District Commissioner there will be some of his functions with regard to agricultural schemes, which the local authority cannot take over e.g. his quasi-judicial work as an appellate authority in cases of the dismissal of tenants.

65. There remains the question of village councils. At village level, the fine distinction between persons associating as cultivators, and persons associating as a local authority, tends to become somewhat blurred. In the Blue Nile, in order to take advantage of the existence of a large number of British officials who are known as Block Inspectors, the boundaries between the village councils and the Tenants' Association have not been strictly drawn. The Village Councils deal in a provisional way with the selection of tenants, and even with their dismissal, whilst on the other hand block councils, representative of a group of village councils, sit under the chairmanship of the Block Inspector, and, as well as dealing with matters relating to the scheme, supervise the working of the village councils. The argument used in support of this practice is that in the Blue Nile the scheme dominates the community to such an extent that it is impossible for the inhabitants to distinguish between the membership of the scheme and membership of the community. Theoretically this is not altogether sound, but the small deviation from the correct constitutional procedure which is current in the Gezira, is a small price to pay for the remarkable achievements in village welfare which have followed the grouping together of village councils under the Block Inspector.

The Blue Nile should not, however, be taken as a model for other areas. If village councils are to be grouped together the group council should be made a link in the local government chain, and confined to local government matters. A block council, devised for scheme purposes, should not be employed for the supervision of village councils. There is however no harm in village councils offering opinions on the selection of tenants if the controlling body of the agricultural scheme is agreeable. Often the opinion of the village council is valuable.

66. Whilst I do not propose immediate alterations in the Blue Nile arrangement I would draw attention to some minor defects

which should be remedied. They are: the appointment of village samads by the villagers and the payment of their salaries by the Government (these Officers are subordinate to the Block Inspectors and their salaries should fall on the scheme) and the reporting by the Omda to the Block Inspector on such matters as the audit of village funds. Village councils are elected bodies and will, I hope, in due course be part of the local government machine. It is improper for them to be accountable to an individual who is not even a public official, but I would do nothing to discourage the Block Inspector from holding an informal watching brief over the village councils. In due course it may be found desirable to reconstitute the block councils and make them formally a part of the local government machinery and to allocate their purely agricultural functions to a separate body. In the meantime, the clearer the distinction drawn between local government and agricultural functions the better.

(viii) **Public Interest in Local Government Work.**

67. Healthy self-government is almost entirely dependent on continuous public interest. In the Sudan this interest has yet to be created, and without the assistance of such instruments as a local press which is found in the western world. The prevailing idea among the Sudanese is that concrete results of local government activities would bring home local government to the people more rapidly than anything else. There is substance in this, but the experience of the west is that if public interest is to be maintained, it has to be continuously courted. Attention should therefore be paid to public relations work from the outset.

Decent local authority buildings, exclusively used for local authority purposes, and boldly labelled as such, are important. The money spent on building is always money well spent, but it is often too long delayed, in a hope that the psychological moment will arrive when the pressure of other demands on the public purse are lessened.

A local authority badge is also not to be despised. It was a pleasure to see in the office of the embryo local authority at Biselia hat badges with Rural District Council lettering. Robes for the chairman and an agreed precedence for him on important occasions are also desirable. Some local councillors complained to me that they have no recognised position on ceremonial occasions. Their criticisms sprang from the knowledge that in England the Mayor is regarded as the first citizen and takes precedence in the city over everyone except the King or his representative. Sudanese local authorities might well consider the institution of aldermen - elder

statesmen elected from among the councillors for six years instead of three, occupying positions of special respect, often provided with distinctive robes for ceremonial occasions, and supplying an added dignity as well as a thread of continuity.

Public relations work has already been attempted in Eastern Kordofan where there was a public relations committee whose job it was to spread a knowledge of local government by means of camp fires and otherwise. This might well be common practice throughout the country, though it would be unwise to expect immediate spectacular results.

The issue of periodical broadsheets giving simple factual information about the local council and its activities - often in the form of diagrams - is now becoming common among English local authorities. Such a practice might be even more useful in the Sudan as the population becomes more literate, because of the absence of local newspapers.

68. The crying need is for influential Sudanese themselves to espouse the cause of local government. Advocacy by British officials can go only part way, and must be directed to instruction in the forms and procedures rather than to arousing the loyalty of the people to a new institution. Only the Sudanese can so popularise the local government service as a career that able young men will be prepared to stake their future prospects on a local government appointment. And only the Sudanese can so discharge the duties of local government that the local authority becomes, as it should, the leading local institution. A good incidental test of the effectiveness of local government in any country is to ask whether its repute is high enough to induce well-to-do citizens to endow its schools, libraries and other branches of activity.

(ix) The Executive of the Local Authority

69. Political scientists, in analysing the nature of governmental authorities, invariably make an illuminating distinction between legislative or policy-making functions - deciding what shall be done - and the executive function - carrying out the decisions. The purpose of this section is to examine the relationship of the executive to policy-making in local government in the Sudan.

The executive of a local authority can be provided in several ways. It can be vested in a body of persons as in Montreal, some American states, in Hamburg and in the "colleges" of the Netherlands. In Montreal for example there is an executive committee of five paid persons who, with a few exceptions, are responsible to the

council for the carrying out of decisions and the appointment of employees. The simple executive committees operating in Bahr el Ghazal Province are small-scale examples of this method.

Another method is to vest the executive in an individual, either appointed by the state as in the case of the French Prefect, elected by the citizens, as in the American "Strong Mayor" system, or appointed by the local authorities as in the case of the American City Manager. There are other methods of appointment e.g. there can be a compromise, as with the appointment of city managers in the Irish Free State where both the state and the local authority take a hand.

Lastly the council itself may be the executive, thus being responsible for carrying out policy as well as for making it, and employing an individual as executive officer, with a responsibility not directly to the inhabitants but to the council. This is the system in England and which is at present in operation in the Sudan.

The difference between the last method and all the others is that it makes the executive subordinate : the other methods provide two independent arms of government - one to decide what shall be done, and the other to execute the decision.

70. The practice of making the executive an independent arm has certain advantages, in particular it makes a clear distinction between decisions of the council and the execution of the decisions, and at the same time prevents the members of the council from interfering with administration. Its weakness is that the executive overshadows the council and the public inevitably regards the executive as the local authority. If it were decided to make the executive independent it could not be vested in a body of persons in the Sudan because of the cost, except on the level operating at present in the south for the provisional authorities - the area councils. If an executive is to be an independent arm in the Sudan, it must be therefore vested in an individual who would become, in effect, whatever name was given to him, a manager. I have considered the possibility of this most carefully but have discarded the idea. I think that, in a country where self-government is beginning, to appoint an independent individual would give local government from the outset an autocratic twist, would encourage the inhabitants to think of the manager as the beginning and end of local government, and would defeat one of the main objects of establishing local government in the country - to educate the people in self-government. It is almost the general experience that when the executive has independent authority, it tends to become in practice the master, whatever its

theoretical position may be. I therefore recommend that the local authorities continue to be responsible both for making and executing policy, and that the executive officer be responsible, not directly to the public, but to the council. Under such a system the council is entirely responsible for every act of every local official, and must shoulder with the public the blame for wrong actions. Subsequently it would settle its account with the officer; but that is a matter between the council and its officers and not between the officers and the public. The officers are thus in a subordinate position. This however does not mean that the senior officers will not exercise great influence on the local authority. They will. They are the professionals trained in their particular spheres, and making the service a lifelong career. The councillors will therefore pay heed to the advice of their officers who will be expected to exercise initiative in suggesting new policy and new administrative action. But the councillors must hammer out the decisions - a process from which the officers must stand aside. It was gratifying to me to see how well the relationship of executive officer to councillor is understood in some of the larger towns in the Sudan, where the attitude of the executive officers was a model of correctness.

71. The responsibilities of the executive officer in the Sudan will be something more than those of the English Town Clerk. The English Town Clerk, who is the senior officer in each local authority, co-ordinates the work of the other officers and advises the council on general questions, but though he would call attention to radical defects in other departments, he has no direct control of departments other than his own. He is moreover an entirely "inside" officer. His work is purely administrative. The system works so well in England because the departments are in the hands of experts who take all the initiative necessary in their own particular line, and who by tradition, are willing to accept the co-ordination by an officer who has no power of direct control over them. In the Sudan the executive officer is likely to be, at least for a time, the only highly trained person in the employment of the authority. Moreover the local authority will often administer a very wide area, the members of the council will be new to the work, and there will be, for many years, no local press to call attention to local needs. It seems to me therefore desirable that the executive officer should be provided with transport and should spend much time outside. He must supply a good deal of the initiative especially in the early days of local government. It would therefore be fatal if he were merely an "inside" man. He should be given some powers of supervision, though not of interference in technical matters, over all other departmental heads. I make some suggestions for the training of the executive officer in the next section.

(x) **Local Government Servants**

72. At present the work of local authorities is done by three classes :—

(a) Seconded officers from the central government - mostly executive officers but also a few health and engineering officers.

(b) Members of the tribal hierarchy.

(c) Other employees of the minor administrative class, clerks, retainers, watchmen, artisans and labourers skilled and unskilled. These are directly employed by the local authority and have no code of employment nor scales of pay but the Financial Secretary when examining budgets endeavours to ensure that rates of pay are comparable with those paid by the central government.

There is no local government administrative service as such. The executive officer comes and goes at the behest of the central government and often stays a comparatively short time. He normally wears central government uniform and is called upon to do central government magisterial work and relief work during the leave season. Upon ceremonial occasions he takes his place as a central, not a local government official. The tribal hierarchy too is used by the District Commissioner for central as well as local government functions. For the local government employee other than seconded officers, there are no postservice benefits, no guarantee of continuity of employment and no scales of pay.

It should not be difficult to establish in the Sudan in a short space of time, a local government service with a prestige as great as that of the central government. The one essential pre-requisite is that a number of the most promising young Sudanese administrators are willing to transfer from the central service to that of local authorities and make themselves the leaders and inspiration of the new service.

73. In considering the future local government civil service two main questions arise. First what officers should a local authority need and secondly what should be their status, qualifications, method of recruitment, training and conditions of service? I consider first what officers should be employed.

In the preceding section I have explained the place of the chief officer - the executive officer.

Next to the executive officer should be the Treasurer. He is visualised in the warrants already granted in the Sudan as being an independent officer who makes himself responsible for the whole of the financial business of the council and for advising the council on financial matters, thus recognising the need, as soon as the local authorities' activities grow to any extent, for advice from someone who looks at problems from the financial point of view. If the services of a suitable person are to be obtained the authorities will need to pay a salary not much less than that of the executive officer. I do not think the time is ripe in the Sudan for appointing treasurers except in the very largest authorities. I should prefer to see the continuance of the present practice of allowing the executive officer to give financial advice and to supervise the collections, until the authorities' activities are extensive enough to warrant the appointment of a separate highly trained senior officer. When the time comes for the appointment of a professional treasurer, authoritie should resist the temptation to promote a book keeper unless he has the requisite personal qualities and can be given a course of administrative training. The appointment of a treasurer should relieve the executive officer of a deal of his office work and enable him to spend more time on outside supervision. It may also save the appointment of a deputy executive officer. Some authorities, pending the appointment of a "professional" treasurer, have appointed a member of the council in an honorary capacity. There is no objection to this, but I suggest that in this case the Scottish title of "Honorary Treasurer" be adopted.

74. The officer whom I think local authorities in the Sudan need most urgently after an executive officer is an engineer or supervisor of works. Few new services can be transferred to local authorities until they are equipped with such an officer. This is thus a very urgent question. At present there are only a handful of authorities with supervisors of works, a few being seconded from the Public Works Department and one or two independently appointed. Proof of the transformation which such an appointment makes in a local authority's work can be seen at Nyala where an ex-contractor has recently been engaged as a full-time servant. No one who has visited Nyala could doubt the success of the appointment. The duties of the supervisor of works would be to look after roads, water supplies and buildings and to act generally as the council's practical adviser. He should also be capable of acting as he town planning officer. I speak later of the chronic shortage of his class of employee and make some suggestions for alleviating he position. (para 84).

75. The remainder of the servants of local authorities will be minor administrative officers, clerks, artizans, and manual workers whose job it is to do the straightforward tasks. I presume that local authorities would make much the same distinction between "officials" and "employees" as the central authority, and that the subordinate ranks would be locally recruited. There is, however, much to be said in favour of an ambitious young man having experience with several authorities, even if in relatively subordinate positions. I suggest therefore that authorities should freely advertise their vacancies.

76. I have considered the question of joint staff serving several local authorities. I think this device works well if the person concerned is a technical officer,who is there to give advice, but not so well where it is the duty of the officer to administer a service, the success of which depends upon constant supervision. In this case the local authorities sharing the officer's services all feel that they are not getting a fair share of his attention or driving power. This feeling is particularly noticeable in connection with officers shared by Khartoum, Omdurman and Khartoum North.

77. I have insisted throughout my report that one of the principal conditions to be fulfilled before local authorities can come into their own, is the creation of a local government civil service. I now propose to consider the status, recruitment, training and conditions of employment of such a service.

The policy of secondinent of officers of the central government is useful for emergencies and for the formative stages of local government but it cannot be considered as satisfactory for permanent application. Local authorities complain persistently about seconded officers over whose appointment and transfer they have no control, who may stay in their areas but a short time and thus are not likely to take a deep interest in the affairs of the authority. They further feel that it is humiliating to have officers wearing central government uniform and who are likely without notice to be called off to do central government tasks. The policy of secondment may have to be continued for a limited time for some posts, but it should be abandoned as soon as possible. It will be more anomalous than ever after the executive officers themselves have become direct employees of the local authorities, for technical officers, subordinate in status to the executive officer, to be outside the direct control of the council and the general supervision of the executive officer.

A local government service, with comparable conditions of employment to that of the present central government service, is

urgently needed. Whether these conditions are to be as generous in every respect as those of the central government, it is hardly for me to recommend. I might however point out that, unless the conditions of service are similar, there will be little of the mobility between the central and local service which is so useful a way of providing a proper understanding between the two services. If the local conditions fall very much short of the central conditions, the local government service will acquire an inferior status and will attract mainly those who have failed to qualify for entrance to the central service. In any case the nucleus of the new local government service must come from the existing central service, and it would seem to be inescapable that officials transferring should bring with them their existing rights, so far as they are compatible with local service, even if future entrants were to be engaged on different terms. Nothing has been done yet towards the creation of this service. In the following paragraphs I outline the main features of a code of appointment, training and service. The working out of detail will not be easy, and I suggest that, once the principles are settled, a small interdepartmental committee be appointed to hammer out the technicalities.

78. In a country where the idea of local government service is so new, and where the local authorities themselves are untried, it will be desirable for the state to keep a firm hold on the general policy for some years to come. In the case of the more senior appointments I suggest that the central government should play a part in their appointment. In addition they would lay down the general conditions of service of all employees, provide training schemes, and be responsible for the post-service benefit arrangements. As one of the main objects of creating a separate local authority service is to give local authorities control over their own employees, I suggest that direct employment by the authority be the rule. A permanent national committee representing the ministry and the local authorities, and with an officer of the local Government Department as secretary, should be formed to evolve conditions of service and, in the case of executive officers treasurers and supervisors of works, to take a part in appointment. In the event of one of these three offices falling vacant the committee would be notified. They would advertise the vacancy and would then pass a list of suitable candidates to the authority, thus giving the authority the final choice. Any officer wishing to change his post would watch the advertisements and apply through the committee for such posts as he fancied. As regards all other posts, I propose that the local authority should have the full power of an employer. As to dismissals of the senior officers whom I mention, I suggest the

power of dismissal be vested in the local authority subject to an appeal to the committee. This would protect an officer from being dismissed on political, functional or other improper grounds. I expect such appeals to be rare as, by allowing the authorities themselves to make the choice of candidates, the appointment of persons who are not acceptable locally would be avoided. A provision in the Local Government (Scotland) Act 1947 which prescribes a two-thirds majority for a resolution dismissing certain of the senior officers would be well worthy of introduction into Sudan legislation. The national committee could do many miscellaneous services e.g. finding posts for either chief or subordinate officers who wish to transfer for health or other important reasons.

The committee would fix, within fairly wide limits, the salaries for higher posts and evolve scales for subordinate posts. It would be for the authorities to place each employee in his appropriate grade. The grades would probably be similar to those of the central civil service. It would be a mistake to attempt too rigid a uniformity in rates of pay in a country where there are such marked differences in areas from the point of view of health and amenities. Moreover, if one authority is somewhat more generous than another, that should be regarded as an incidental, and not altogether undesirable result of local autonomy.

79. The wages of manual employees would be for the local authorities to fix, subject to appropriate guidance by central government or to any agreements following the collective bargaining which will develop later for local government employees. Subject to any exceptions which may be made by the Governor-General in Council, local authorities will be in the same position as other employers under the Employers and Employed Persons Ordinance 1948.

80. For post-service benefits I suggest there should be one central statutory fund for all local authorities on the lines of the group funds common in America. Provision would be made for preservation of pension rights on transfers to or from the central service. Central records would be kept, and local authorities would pass deductions from pay to the central fund, and discharge their own liabilities to the fund on an actuarial basis. Provision would be needed for meeting any actuarial deficiency which the fund might show on re-valuation. Presumably this would be recovered by increasing local authorities' contribution. The whole question of post-service benefits is a highly technical matter needing lengthy actuarial investigations. Many ancillary matters such as widows' pension will also need to be determined. A commendable suggestion has been made that, pending the actuarial enquiry, a provisional

scheme of deductions from pay, and contributions by local authorities should be evolved.

81. I now pass to the consideration of the training of local government officers, and will consider first the executive officer. Entrants will come from two sources - those who have reached the top of the general education ladder and are looking for a career, and those employed on clerical work by local authorities or government departments who show they have the capacity to benefit by a course of training as executive officers. The training should be undertaken by the School of Administration which should be closely linked to the local government Ministry. It would probably be feasible for entrants to both the central and local service to take a common course for the first period of their studies, and later to divide the course into two sections, those entering the central and those entering the local service. Those who are to enter the local service should be instructed in comparative local government, the working of local government in the Sudan and in Sudanese local government law and practice. The course should also include office routine, local government records and accounting, and intensive tuition on the role of the executive officer within the system of local self-government. The aim is to produce an officer alive to the needs of the new regime, and shorn of the paternalistic outlook inseparable from a system of government by District Commissioner. In due course I anticipate that the same training could be given to local authorities' treasurers.

I think that some instruction abroad should, if practicable, be part of the course. Care should be taken that time spent in a foreign country is not merely a casual examination of interesting aspects of local government, but an integral part of the course. Someone acquainted both with the system of local government in the country to be visited, and with conditions in the Sudan, should be in charge of the course and should periodically sum up the experiences of the candidates in the light of Sudanese requirements. I have been greatly impressed with the benefits conferred on those Sudanese officials who have been to England and seen local government. It is possible to tell, after a few minutes conversation with an official, without direct mention of the subject, whether he has had the benefit of this experience. I am, however, anxious that such visits should be approached critically by the students because it is fatally easy, when examining a foreign system which in the main is excellent, to overlook the faults. Indeed the faults can easily be mistaken for principles of local government. For example English local government, though admittedly one of the best in the world has

features which are not so praiseworthy such as a dependence on the single tax, the craze for uniformity, and the legal obstacles which deter local authorities from undertaking any tasks other than the conventional ones. Then there are aspects of English local government which, in their setting, are admirable, but would not bear transplantation, for example the peculiar position of the town clerk who is able in England to carry out sufficient co-ordination though not possessing formal powers of supervision over other departments.

To have part of their training in a foreign land is the ideal of all students. I am sure that the privilege of studying local government abroad would be appreciated to the full by Sudanese students. Money spent in training suitable persons for the key positions in local government would be money well spent. Indeed, as the executive officers of local authorities will be in effect the successors to the District Commissioners, different though their constitutional position will be, it is probably no exaggeration to say that the future of local administration depends more on the quality of these officers than on any other single factor. The efficiency of District Commissioners in the Sudan is universally recognised and unless some of the best men in the country are appointed as executive officers a decline in the efficiency of local services will follow.

Before taking up duties with a local authority candidates might profitably spend a month in the Local Government Department.

82. I consider next the immediate supply of executive officers. The total number of executive officers required in the near future is about fifty. Of these a considerable number - I hope more than half - could be found from those who are already seconded as executive officers part time. Many of these would require no further training. They are already installed, and are only awaiting the setting up of a local government service to which they can transfer, and relief from central government duties. There are also a number of officers not yet doing executive work who could, after a short course of training, take on the duties of executive officers particularly in the smaller authorities. A number of officers have assured me they would welcome the opportunity. I therefore suggest that a short training course be immediately set up for such officers. This is a matter of first importance, because the speed of development of local government in the near future will be governed by the supply of competent executive officers.

83. I have been asked whether every local authority will need so highly trained an executive officer as I have described above; and

whether there ought not to be a separate cadre of partly trained executive officers who would man the posts in the smaller towns. This argument would apply with particular force if there were to be a large number of minor authorities with limited financial resources. I am, however, against the proposal even were the Government to decide in favour of two-tier government with a large number of small authorities. The part to be played by the executive officer is so important, especially in the early stages of local government, and the total number required is so small, that it would be foolish not to have the most highly trained officers possible. But whatever the pattern of local government, local authorities will vary very much in size and importance. There will therefore in any case be considerable differences in the status of the post of executive ficer, and I should hope that in the fullness of time, and given wisdom on the part of the national staff committee and the local authorities, the best men would gravitate to the most important posts.

There is also the question of the executive officers to the subordinate authorities - the village councils and town committees. A town committee may reach a stage where it warrants a capable officer as its clerk. For such there should be a short elementary course available. I should hope that this course might eventually be arranged on regional lines, and that not only the clerks to subordinate authorities, but also the more promising clerical staff of the local authorities proper might attend.

84. The next class of officials whose training calls for consideration is that of the supervisors of works. Since 1939, by a freak of administration, no engineers of the kind required for local government have been trained. There is thus a famine in this class of employee. I have discussed at length the position with the Public Works Department, who are pessimistic about the supply of this class of officer for the next few years. The long range position is I think clear. The state will produce through the technical schools competent persons; will give them practical training and they will then be available either for employment by the state or by the local authorities. The Public Works Department thinks that the time when the local authorities could employ *graduate* engineers is not foreseeable. The department thinks that, even if the local authorities took over the bulk of the local building work, supervisors of works of the kind I have been describing, i.e. those trained up to technical school standard, would be able for many years to come to carry out the duties satisfactorily. As with executive officers so with engineers; the development of local government awaits their appointment. I therefore recommend that

the possibilities of finding an immediate supply of supervisors of works, even if modest, be explored. Some may be found on the labour market e.g. the recent Nyala appointment I alluded to earlier. Secondly by amalgamating some of the local and central work it might be possible to hand over some Public Works Department employees to local authorities. Thirdly, as a temporary measure, additional foreign clerks of work could be found for central government jobs and a few Public Works Department men released for local authorities. The question is crucial. It is futile to expect local authorities to shoulder the burden of services involved in building and maintenance work, until they are satisfactorily equipped for doing the work properly. It is not satisfactory to place upon administrators, clerks or omdas, however well intentioned they may be, the supervision of technical work.

85. My proposals for local government in the Sudan involve the taking over by local authorities of three important existing services: police, elementary education and dispensaries.

I do not anticipate difficulty over the transfer of police personnel. This is a specialised force with its own conditions of service and could be transferred to the new authorities all together. The opportunity would doubtless be taken to devise a new code of service and provide the police with pension and other rights more in accord with modern practice. Commandants would be appointed by the *ad hoc* authorities but the list of persons from whom the *ad hoc* authorities propose to select would be approved by the central government. Other ranks would be appointed by the *ad hoc* authorities, though it might be salutary if positions of seniority were advertised within the force, and in the case of higher positions probably among police forces generally.

86. The second body of officials whose transfer to the local authority should be considered is the five hundred teachers now engaged in elementary schools. They are rapidly growing in numbers and they have beneficial rights of service. Moreover they are in short supply so that schools in remote parts are only manned because the government has power to post teachers where it wishes. To make every local authority its own employer at the moment, would bring an abundance of applicants for posts in some areas and none in others. Though this is a feature which time will put right, it is the dominating factor. Clearly the rights of existing teachers could not be interfered with.

Following a discussion with the officials of the Ministry of Education I suggest the following scheme. All new teachers would

be employed by local authorities on conditions of service similar to that of the central government. Existing teachers, or teachers under training, would be offered the opportunity of transfer to local authorities. They would be given the same terms of employment including post-service benefits, except that the contract of service would be with the local authority who would have power to determine it. If the teachers were given a right of appeal to a central or provincial board in case of dismissal, some officials of the Ministry think that teachers might be willing to transfer, preferring the more pers al control of a local authority to the remote control of an employer situated in Khartoum. They think too that under prevailing economic conditions, teachers tend to set less store by the state guarantee of permanent employment. The Ministry also think that if some inducement were offered e.g. an option to change over to provident fund, transfer might be accelerated, especially if the pros and cons of transfer were carefully presented. Teachers in many parts of the world are content to work for local authorities : there is no reason why local education authorities in the Sudan should fall shr as employers.

Vacancies for higher posts, headships etc., would be advertised in the same way as suggested for executive officers to local authorities. Applications would be received by a specially constituted sub-committee of the central staff committee. The Committee would send a short list of names to the authority who, after interviewing the candidates, would make the appointment. The Province Education Officer would be present at the interview to advise the local authority.

Not all existing teachers would be willing to transfer, and until the last of these who declined to transfer retired, there would be two classes of teachers working side by side : the local authorities own direct employees, and those employed by the state but seconded to local authorities. This, though not ideal, would not bring serious complications.

The pension scheme of local authorities would be designed to allow of transfer to the state scheme, should a teacher employed by a local authority be accepted for transfer to a state school - e.g. an intermediate school.

Local authorities will take over elementary education piecemeal, as their administrative machinery is judged to be fit. The transfer of teachers from the state to the local authority would therefore be gradual even if the majority of teachers elected to transfer.

87. The third body of employees affected by the transfer is that of the dispensary staffs. They are fewer in number than those of the schools, but the problem is otherwise the same. I propose that a similar procedure be adopted, i.e. future recruitment direct to local government, and an option to existing staff to transfer or to remain as central government employees.

88. Two miscellaneous matters in connection with the staff of local authorities may be worthy of comment. The first is that the government should encourage executive officers, and later other officers, to form professional associations where they can discuss common problems. Such associations would, I am sure, in a few years greatly improve the technique of local government administration. I would recommend that such associations be not allowed to discuss matters of members personal interests as employees, which should be reserved for a separate organisation of the trade union type.

Secondly a central library of reference books should be maintained in Khartoum and province headquarters for the use of local government staffs. There is a real demand among the members of the administrative staff for literature on local government. Local government officers in the Sudan are not likely for some years to have the advantage of weekly or monthly journals devoted entirely to local government.

(xi) Finance.

"The Financial Secretary looks forward to the time when the municipalities and town councils will be vested with juristic personality, with power to hold and acquire immovable property to levy rates and to raise loans, and generally to manage their own financial affairs in the fullest possible sense subject to the minimum interference and control from the centre."

From Provisional Memorandum by Financial Secretary — FDK. 22 - 1 of 29.9.42.

(1) *Introductory.*

89. Earlier in this report I explained the need for a unified approach to policy, and of a single central department for the supervision of local authorities (para 8). At present the assent of one central department to a project implies not general approval of the central government, but merely that the application has surmounted one hurdle out of a number. In the realm of finance

this has had curious consequences. Since it has been usually the financial aspect of the problem which has remained undetermined, a dangerous but natural belief has arisen that, as soon as local government finance is reorganised, an idealistic equilibrium between local authorities and the central government will be reached. Now it happens that the one aspect of local government which never reaches finality, is the financial relation of local and central government; the centre thinks the local authorities expect too much, whilst the local authorities believe themselves to be robbed of their deserts. I have therefore taken every opportunity, during my travels in the Sudan, of explaining that, though root and branch reforms in financial administration should accompany the introduction of local self-government, a universally acceptable financial relationship is impossible of attainment.

(2) *Primary Local Taxes.*

90. The corollary of placing duties on autonomous local authorities is to put taxes at their disposal. If local authorities are merely fed by government subventions, whoever determines the amount of the available funds is in fact ruler of the area: self-government does not exist, a fact to which those interested in local government in the Sudan - and in particular members of local councils - are very much alive. How true the proposition is, can be seen by comparing Gedaref District Council with other rural local authorities. In Gedaref the state has compounded with the local authority in a way which leaves the local authority the residual legatee of the tax collection. The vital atmosphere there, where the members of the authority are masters in their own house, is an unforgettable experience to anyone who spent the remaining part of three months with authorities who regard themselves as being in financial bondage to the state.

Elsewhere I have advocated the control of elementary education, dispensaries and, indirectly, police, by local authorities (paras 42, 45and 55-63). These suggestions of themselves will not increase the expenditure of the country because they are but transfers of work from one governmental authority to another. Nor would the suggestions for an extension of local authorities' powers in other directions involve a heavy burden of cost, as will readily be seen from the section on Local Authorities' Powers and Duties (paras 39-54). My report does not therefore present major financial problems to the government. Apart from the one question of principle, i.e. that an autonomous body must have taxes of its own, the financial questions I raise are consequential matters which, important and intricate though they may be, are secondary.

The golden rule in dividing taxes between the central and local government is not to leave local authorities with only a single tax, or with taxes which are on so constricted a basis that no expansion of activities is possible without help from the central government. This is why English local authorities, confined to a single tax, have always looked with envy on the range of taxes available to Ge· ·an and American cities.

91. How can local authorities in the Sudan be assured of a sufficient variety of tax income? I deal first with the principal taxes: rates in towns and direct taxes in rural areas. Supplementary taxes, and other kinds of income are discussed in paras 93-95. The technique of taxing property is considered in paras 116-120. In urban areas local authorities levy rates on the occupation of property, though they are not free to determine the amount of · e levy, the sanction of the Governor-General being needed to increase the percentage. The state also collects a tax on houses known as the House Tax which complicates the position. The tapping by both the state and the local authority of the same source is not satisfactory. I therefore recommend that the house tax should be abolished and local authorities left with the sole right of levying taxes on property.

92. The differences in physical and climatic conditions and the consequent variety of ways of securing a livelihood make the pattern of taxation in rural areas a complicated one. A tax on property is out of the question because it would bring in a mere trickle of income. Appendix VI which has been prepared for me by the Finance Department shows the complete range of existing direct taxes which constitute the locally collected tax revenue in rural areas. These taxes which are, broadly speaking, taxes on crops or cattle, or else poll taxes, are levied by the state through the machinery of the native authorities. Usually the taxes are expressed as a percentage of a value, e.g. a percentage of the capital value of an animal or a percentage of an annual value of a crop. Under the Local Taxation Ordinance the local authorities are allowed to levy percentages on these percentages and to call them local "rates". The local "rates" are not separately collected and it is difficult to make clear to the taxpayer the destination of the taxes he pays. These supplementary levies in rural areas can only produce a part of the requirements of local authorities and, as I explained in the paragraphs describing the existing local government in the Sudan, the central government has under one guise or another, to return to local authorities an appreciable part of the yield of the direct taxes (para 6). Simplification is badly needed.

I recommend that the system of supplementary levies be abolished and that the direct taxes themselves be given to the local authorities, but that until an area needs the whole of the taxes the amount not required should be paid to the central government. The share of the state should be fixed individually for each authority by the Financial Secretary in advance. The Financial Secretary might, as in Gedaref, agree to fix a lump sum contribution, stabilised for a period of (say) three years, but subject to adjustment if the duties of the local authority varied. Or the government's share might be a percentage of the yield, the percentage being similarly subject to alteration as the duties of the authority altered. The second method would however mean, either that the Financial Secretary would have to approve the scale used in levy of the taxes, or else be prepared for the central government's portion to vary according to whatever scale of tax the local authority fixed from time to time. As I am anxious to allow the maximum liberty to local authorities, I favour the lump sum contribution. It is the general opinion that if, as in Gedaref, the local authorities were given the principal financial interest in the taxes, the yield would be considerably increased by more careful assessment and more vigilant collection.

There are some difficulties in handing over direct taxes to the rural authorities, as indeed there would be in any attempt to deal in a comprehensive way with the differing conditions of the country. Some direct taxes produce a steady income from year to year; some are subject to variation for climatic reasons. Where the direct taxes take several forms within an area, variations in one tax may offset variations in another, but where dependence is upon a single direct tax, or where the whole economy of a district is at the mercy of the weather which varies from season to season, as in the rain belt, these compensating influences do not work. Local authorities whose taxes are subject to incalculable variations must have a security or equalisation account of an amount to be determined by the Financial Secretary. Calculations I have made and discussed with the Finance Department show that in cases so extreme as Shendi this security balance must be equivalent to not less than the long term average annual revenue, but few authorities would need a balance exceeding 33⅓ per cent, or at most 50 per cent, of the year's revenue. At first sight it appears to be anomalous to allow each local authority to maintain its own equalisation balance. There is however no real objection because the balance would normally be invested in the Post Office Savings Bank and would, in fact, be centralised and not immobilised in separate places.

There remains one anomaly to be discussed. In the cotton growing areas where the state is a participator in large scale cultivation schemes, there is no separate taxation; the state's share of the profits includes taxation. This position is tenable so long as the local authorities have no claim to direct taxes. As soon as this claim is admitted the anomaly appears; if the predominant product in a rich area is grain, or other directly taxed product, the local authority would be comparatively well off; if the local produce happens to be cotton then the local authority has little tax revenue. It must be one of the most interesting tax phenomena in Africa - that in the Gezira, a rich agricultural area, the local authorities balance their budgets on the proceeds of merissa licences. If the direct taxes in other areas are handed over to the local authorities, the government should turn over to local authorities in the Gezira and similar areas a portion of the profit, in lieu of direct taxes, or alternatively waive their claim to some of the profits and allow the local authorities to raise a direct tax. I prefer the second method which would put the local authorities more on the same footing with those in other parts of the country, and would leave them to exercise the initiative. The adoption of this principle would not preclude some arrangement whereby the tax could be "collected" for the local authorities at the time the profits are paid out.

(3) *Additional Taxes and charges for services.*

93. I now consider supplementary taxes and incidental income. In urban areas only a single tax is permitted at present - a rate on property. Among other taxes and sources of revenue which might be developed are :—

Entertainments Tax.

Many countries e.g. Germany, allow local authorities to levy entertainment taxes, which are new to the Sudan. Powers to tax entertainments have already been sought by the larger local authorities. A tax on entertainment is readily collected, and imposes little hardship if kept within reasonable limits. I see no serious objection to such a tax.

Taxes on Wines and Spirits.

Recently, taxes on the sale of wines and spirits were suggested by two of the larger authorities. They were to be levied at the time of retail sale, and were to be of modest amounts. Sales taxes of this kind are common in other countries and there is little fiscal or administrative objection to them.

Other taxes.

Turnover, wages and sales taxes, to which local authorities turn elsewhere are hardly suitable for the Sudan, because of the difficulty of collection. Other subjects of taxation such as bicycles or taxes on local produce will doubtless be put forward by the local authorities. Such requests should be carefully considered. There is much to be said for those who advocate a taxation system which bears lightly on many points.

Motor Licences.

An existing tax which local authorities are anxious to have or to share with the central government is that of motor licences. The argument used in support is, that as soon as motors become common in a town, as they have in the Khartoum area, increased expenditure on roads is inevitable. There is substance in the argument. Moreover roads are scarcely existent in many towns in the Sudan and if by earmarking revenue in this way they could be improved, a step forward would have been taken. The number of motor cars in the country will inevitably increase and one day the absence of roads will become a serious handicap.

On the other hand the central government will inevitably remain responsible for trunk roads and can lay an equal claim to at least a share of the revenue from this tax. A further disadvantage of this tax as a local tax, is its unequal yield in different areas.

I think that a system of carefully graduated road grants, including special assistance for the *construction* of roads of all kinds is likely to be more satisfactory.

94. *Charges for services.*

Some services of local authorities are rendered to the inhabitants at large - roads, parks, precautions against disease and the like. It would be impracticable to charge for these services. There are others where the charge should cover the full cost e.g. markets, slaughter houses, electricity, water, transport and other trading services. For such services it is legitimate not only to meet the expenses in full but to make a profit which can be used in relief of local taxation.

The remaining services fall into an intermediate class - they are services rendered to persons or premises individually, in circumstances where the benefits can at least be approximately measured. In this class are conservancy, refuse removal, education, and personal health services. Should a charge be made for such services though

not necessarily sufficient to meet the full cost? Education (other than boarding) and health services, are free or subject to only a small or a nominal charge, and the tendency will doubtless be, particularly as facilities grow and reach a greater proportion of the population, for the cost to fall more and more on public funds.

Conservancy services are differently dealt with: they are charged for, but normally not on a basis which cover the cost, a position which contrasts with that of many African towns where the conservancy service is made at least self-supporting. I suggest that Sudanese local authorities should review their charges. Similarly, for water-borne sewage, which will at first doubtless cover some premises and not others, there should be a specific charge on the premises served. This too is in accordance with practice elsewhere. Such charges are normally levied on the owner with power to recoup from the occupier. A distinction should be made between conservancy (i.e. removal of night soil) and refuse removal. Where refuse is removed from individual premises a separate charge should be made in the same way as for conservancy.

The Sudan is not a wealthy country: potential tax yields are limited. Sometimes the only way to provide a service will be to tap incidental sources of income by charges. Unlike richer countries the Sudan cannot afford to assume that all public services should be free. The community should not necessarily deprive itself of a service because it cannot be wholly charged to local or central taxes.

95. *Revenue from licences.*

An inevitable corollary of a local authority finding itself in financial straits, is a search for methods of raising revenue by increasing the charges made for licences issued. This is in many ways a healthy state of affairs in so far as it compels local authorities to be vigilant in their search for more funds and, if incidental income can be produced as a by-product of the services rendered, it is not lightly to be discarded. There is nevertheless an element of danger in the tendency, if it is applied to charges for licences. These should not be subject to continous review. A charge should be fixed to cover the administrative expenses of granting the licence and any tax element, which the local authority wishes to include. The charge should then remain unaltered, unless there is an alteration in the value of money or a definite wish to increase the taxation element in the charge. Generally speaking the local authorities should have the revenue from all licences issued in their areas. (I have dealt separately with motor licences above).

(4) *Government Grants to local authorities.*

96. For three reasons every system of local taxation comes, sooner or later, to be supplemented by government grants. Firstly, because there are inequalities in local resources. Where the divergence between areas is marked, as in the Sudan, the disparities in local income will invariably be considerable, and extreme instances must be expected, such as in the Southern Sudan, where some of the local authorities will be largely dependent on central assistance. Nevertheless the aim of financial policy should be to keep cases needing equalisation grants to a minimum.

Secondly, many of the services rendered by local authorities are not entirely local; the state has an interest in maintaining their efficiency. Such are education public health and police. Part of the cost of these services should therefore be spread over the country as a whole.

Thirdly, government grants are so convenient and effective a method of controlling local authorities, that no central government can afford to ignore this instrument of control, which comes so readily to the hand of a central treasury. Arguments between central and local authorities usually revolve round the desire of the state officials to force local authorities into greater financial dependence, and the opposing wish of the local authorities to be as little beholden to the central government as possible.

97. The government subventions to local authorities in the Sudan at the moment consist of payment of the whole or part of salaries of local officials, grants towards sub-grade education. and the allocation of the proceeds of direct taxes in rural areas between the centre and local authorities in such a way as to enable local authorities to pay their way. In addition the central government assists local authorities from time to time by the handing over of buildings free of cost, the provision of working balances and by capital grants. With the extension of the activities of local authorities, and the placing upon them of the responsibility for a number of quasi-national services, a more elaborate system of grants must be devised. At this stage only the most tentative proposals can be made; whatever is done during the next few years will be largely exploratory. It would be a mistake to expect grant formulae of general application during the transitional period when individual local authorities are acquiring new duties in piecemeal fashion. Even were the changes to be made simultaneously in all parts of the country, the lack of reliable data on such matters as population, and unit costs, coupled with the varying basis of taxation in the rural

areas, would still make it impossible to lay down rules of universal validity.

All that can be done at present is to outline general principles to guide the Financial Secretary in dealing with individual authorities in the interim period. As soon as the changes foreshadowed in this report have come into full operation, the whole question should be reviewed in the light of the new data which will then be available.

Of the primary need - that of generous treatment by the centre for local government in its early stages I have already spoken. The natural aim of the central treasury - to limit the liability falling on central funds - should be tempered with a realisation that negotiations with local authorities are not a bargaining between equals, but between one party which has the upper hand and a relatively weak unit which it is the policy of the government to foster and develop.

Grants based upon formulæ purporting to measure the capacity of an area to pay, or upon the unit costs of services (e.g. the cost per school place), are out of the question for some years. Later their possibilities should be fully investigated as there are many advantages to such grants. It is however significant that the country which has pushed formula grants most - England - has a ready-made measure to hand, applicable alike to town and country - the rateable value of property per head of the population.

98. The time-honoured division of local services into the three classes : (1) those which are wholly local, (2) those which are partly national and partly local, and (3) those which are wholly national, can be accepted. Under the first head would come markets, parks, sanitary services etc., under the second agriculture, education, health and police; and under the last head those which I have referred to elsewhere in the report as agency services. The cost of the first class of services should fall wholly on local funds, that of the second class should be shared, and that of the third borne wholly by the government.

A two-fold system of grants is required firstly to cover the second class of duties - those services which should be a partnership between the centre and the localities, and secondly to meet the special position of those authorities who, notwithstanding the grants for specific services, are unable to pay their way.

99. The first part of this two-fold system should be a series of percentage grants for salaries of senior official and for agricul-

ture, education, health, roads and police services. Among the advantages of percentage grants are:

(a) They are simple and easily understood.

(b) They reflect the fact that the services to which they are applied constitute a partnership between central and local government.

(c) The local authority, encouraged by the fact that only part of the additional expenditure falls on local funds is stimulated into activity.

(d) They assist central control, and enable the state by withholding grants to express disapproval of a project not in accordance with central policy.

(e) The local authority knows in advance the amount of grant to be received.

(f) The grant is immediately responsive to increases in local expenditure. There is no lag between the increased local burden and the adjustment of the grant.

(g) The grant rests on an easily determinable fact - the actual expenditure.

The disadvantages of percentage grants are :—

(a) In so far as the local authority has only to meet a proportion of the expenditure, the method encourages extravagance.

(b) It encourages the central government to delve too deeply into the minute details of administration, and to examine every item of expenditure however small.

(c) As the total liability of the central government in any year is governed largely by the budgets of the individual local authorities, it involves the central government in budgetary difficulties.

These are substantial disadvantages, and when the time comes to put the grants on a more permanent relationship, unit grants and block grants should not be overlooked. Experience of other countries suggests however that some part of the grants will always be distributed on a percentage basis.

100. Notwithstanding much that has been written on the subject, there are no principles upon which the percentages to be applied to different services may be determined. The only guiding rule is that the greater the interest of the state in a service, the higher should be the percentage of grant. In practice the percentages are settled on grounds of expediency.

In making provisional calculations to test the practicability of my suggestions for the transfer of services I used 50 per cent for all services, with an extra 25 per cent for police in Khartoum, Omdurman and Khartoum North and in those centres of interest where the central government has a special responsibility - towns which are Province Headquarters and Port Sudan. (*)

The percentage grant should be paid on the simplest possible basis. Approval to a general line of development, annual approval to the maximum amount to be spent, "on-account" payments during the year, and a final payment when the local authority's accounts have been submitted and audited should be all that is necessary. The auditors sent to examine accounts by the local government ministry should collect all the data for the settlement of the claim. Separate examination by technical departments should not be necessary.

101. The second part of the two-fold grant system - bridging the gap between the income and expenditure in the "poor" areas - is the counterpart of the determination of the amount to be handed over to the exchequer in those cases where the position is the reverse - i.e. where the handing over of the direct taxes gives the local authority more funds than it needs for the time being. Such cases will not be numerous. The Financial Secretary will need to fix the amounts individually for each authority in the light of its financial position. No formulae can be laid down.

In addition to recurring grants, the central government will doubtless find it essential to make capital grants from time to time for such purposes as slum clearance, road construction and building construction.

(5) *Effect of proposals on the finances of local authorities.*

102. I have discussed fully with the Finance Department the combined effect of my proposals for transferring work from the central government to the local authorities, for the extension of local services, for the reform of the system of local taxation and for the institution of a system of percentage grants. Had the available data been more complete the appendices could have included statements showing the eventual financial position were all my recommendations adopted. By such means as extensive sampling of estimated unit costs, and similar devices, it has however been possible to assemble information, which though insufficient for complete tabulation, was yet adequate for a judgment to be formed.

103. In general the calculations show that the proposed financial reforms satisfactorily match the suggested administrative

(*) In the Three Towns the local authorities would contribute to the cost of the centrally administered force : in other areas the state would make grants to the local force.

reforms. With one possible exception, rural areas, if given the direct taxes, would have ample funds to meet the additions to their responsibilities, and for some time to come most of them would be able to make a contribution to general revenue, provided the handful of authorities whose taxation level is abnormally low, increased their levies slightly. Urban areas too, though they would have less margin, would make both ends meet. On the assumption that the education and dispensary services would be transferred soon, and the police services later, the urban authorities should find themselves able to meet the dispensary and education services without increasing the rates beyond the existing combined amount of rates and house tax. If other expenditure remained constant, they would not need to increase the taxes on house property, or to draw on additional taxes, until the police service is transferred. In practice expenditure is likely to increase as services expand and might involve some increase in local rates. The present levels of rates are however low by almost any standard, so that a gradual increase over the next few years could be contemplated without misgiving. The smallest towns - those whose existence I find it hard to justify on other grounds - would not be in so happy a position and would need a deficiency grant.

In general each authority should be permitted to determine the weight of local taxation. Reasonable variations in the burden of taxation in different areas should be expected and welcomed as a healthy result of local self-government.

104. The fundamental financial recommendations in the report have been conceived as a whole. If any recommendation is rejected, a complete re-casting of the proposals will be inevitable.

(6) *Loans to Local authorities.*

105. Local authorities have at present no means of meeting capital expenditure other than from accumulated revenue monies or from government grants. Unless local authorities in the Sudan are willing to finance capital projects by borrowing, progress in public works will lag behind other countries. I have enquired in the larger towns whether money on loan could be raised from citizens at low rates of interest. Answers have varied, but I have the impression that though some money would be forthcoming, especially if appeals were carefully handled, most of it would have to be found by the government. I suggest that both methods be tried, and that local authorities in towns raise sums locally if possible for commercial or quasi-commercial projects such as markets, and that the central government lends money for other purpose, and for all

purposes where no local funds are forthcoming. Borrowing would be subject to statutory regulation and to close supervision by the Financial Secretary. Loans would not be for a longer period than the estimated life of the assets, and would be repayable by instalments over the period, together with interest at a rate to be approved by the Financial Secretary in the case of loans borrowed from outside lenders, and to be fixed by the Financial Secretary in the case of loans borrowed from the government. Loans would only be permitted for permanent assets and for prescribed purposes. No nation can afford for a public authority to default on its loan obligations and I suggest that the procedure for borrowing, including the documents to be executed, be prescribed in detail. Some states deem it advisable to prescribe that resolutions governing borrowing should require a special majority e.g. two thirds of the council, or should require confirmation at the next meeting of the council following that upon which the proposition is first passed, thus ensuring by law that all members are given a chance to express an opinion. The government might wish to charge a higher rate of interest for commercial projects than for unproductive services.

106. The central government might find it desirable to set up a central local authorities loans fund to be managed by an independent board. In this fund would be focussed all the loans transactions between the central government and the local authorities. The fund would be a revolving fund, paid by state monies appropriated from central government accounts, or specifically borrowed from the public for the purpose, and by the repayment in instalments from local authorities. Free balances would be temporarily invested as far as possible. Interest would be paid by the fund to lenders and to other accounts of the government from which monies were borrowed. The charges to local authorities for interest would be fixed to cover interest paid by the fund, administrative expenses, and any losses arising from the unavoidable existence of free balances which are not earning interest.

107. I have been asked to express an opinion on the desirability of local authorities being allowed to borrow for the purpose of erecting central market shops. There is nothing revolutionary in the idea; many local authorities in various parts of the world own extensive market and shop property. Local authorities in the Sudan cannot afford to let slip potential revenue. Moreover when a local authority builds shops the general standard of building in the town is usually improved because the local authority naturally builds well.

108. I would add that the experience of England is that capital projects need to be regulated by a long-term programme which

assists the budgeting of both the central and local authorities and helps those in charge of the country's economic policy. Within a reasonably short period of time, local authorities will be spending an appreciable part of the country's income and will form an important factor in any economic survey.

(7) *Budgetary Control.*

109. The existing resentment of budgetary control by the central government is founded on two points: dislike of the principle, and criticism of the amount of detail demanded. It is of course true, as I have been reminded more than once, that English local authorities do not submit their budgets to higher authority, but it is also true that in some other parts of the world such submissions are made. In view of the newness of local government in the Sudan, a fair measure of budgetary control should continue at least for a number of years. In any case it must continue so long as there are serving on local councils an appreciable number of persons who are at the same time employees of the council and are therefore serving in a dual capacity.

Recently the Financial Secretary, though he submits the budget to a thorough examination, has only corrected clerical errors and questioned new items, increases in remuneration not in keeping with central government practice, failure to provide for renewals of assets and unexplained variations from previous years. This seems to me the right attitude. Whether the Financial Secretary continues to insist on the submission of the mass of detail called for at the moment is a matter for departmental decision. The details asked for however, are only such as any good budgeting authority would prepare by way of supporting documents and there cannot be much hardship in supplying a copy to the Financial Secretary.

Budgeting technique should be reviewed again in a few years' time when the local authorities are more experienced and when the audit machinery is in full operation. When budgetary control is removed, the central government will doubtless wish, in order to prevent exploitation of a class (e.g. outsiders using a market), to make central consent necessary for fixing charges and tariffs. The purchase and sale of immovable property might also be supervised centrally.

(8) *Annual surpluses and deficiencies and reserve accounts.*

110. Practically all authorities have at present an annual surplus of income over expenditure after crediting government grant and allocations of direct taxes. These surpluses vary considerably,

depending on tax collection experience, the form of government grant, and in one type of budget, on the extent to which the local authority can over-estimate its expenditure, or under-estimate its income without being detected by the Financial Secretary. Some annual surpluses amount to as much as one-third of the annual expenditure.

These annual surpluses are added to the local authorities "Reserves", or accumulated surplus which are divided up as follows :

(a) Security reserve to cover short-fall of taxes, the amount to be held on this account being calculated on a formula devised by the Financial Secretary.

(b) A sum to cover depreciation of buildings, machinery and plant, the amounts being calculated on usual commercial principles. (Sums are usually specifically provided in the budget to feed this part of the reserve).

(c) Small sums held for provident funds, to provide gratuities for retiring employees (also usually provided for specifically in the budget).

(d) The balance - a free reserve used for financing capital expenditure.

The whole of these arrangements should be re-considered; they involve not only points of financial technique but also of constitutional principle. The need for Provident Funds will disappear when proper pension arrangements are made for local government employees, a question which I deal with elsewhere. (Para 80).

For the rest there should be a clear distinction between "Accounts" (Reserve, Renewals &c.) and the surplus in any year which is the balance remaining after all expenditure, including any specific appropriations to "Accounts" provided for in the budget, have been made.

I suggest there should be three separate accounts :—

(a) *A Security or Equalisation Account.* To cover tax fluctuations and, in accordance with modern theories of public finance, to allow for taxation to be relatively lighter in times of slump, and heavier in times of prosperity.

The Security or Equalisation Reserve will be built up :

(i) From initial grants from the central government.

(ii) From specific provisions in the budget.

(iii) From transfers of the annual surplus. If there were a deficiency it should be met from this account, which would become the shock absorber for the annual difference between income and expenditure which must always occur, however good the budgeting. Its main purpose is however to meet an annual deficiency due to Acts of God in tax collection in rural areas.

If this account grew too large by reason of the annual surpluses, it could be reduced by budgeting for a deficiency in the following year or by transfer to the capital account. See (c) below.

(b) *Renewals Accounts.* For replacement of buildings, plant or machinery. These should be built up from annual appropriations provided in the budget.

(c) *A Capital Account.* For meeting expenditure on durable assets, and items of capital expenditure which are too large to be met out of current revenue, but for which the local authority does not borrow. The account would be fed from :—

(i) Appropriations specifically provided in the budget.

(ii) Transfers of surplus monies from the Security Reserve as explained above.

(iii) Premia on lease of government lands which I suggest elsewhere in this report should be given to local authorities. (para 115)

(iv) Proceeds of sale of capital assets.

The transactions of these accounts should be subject to the supervision of the Financial Secretary to whom full details must be given. No transfer out of the Security Reserve would be made without his sanction, but local authorities should be allowed to spend monies on capital projects out of the capital account, and to renew assets out of the Renewals Fund up to a limit of £E. 1,000 for each transaction without permission. Local authorities are at present justifiably irritated by the necessity for specific consent to relatively small expenditure from their reserves. This is one instance of the necessity of allowing local authorities opportunities to make mistakes within limits - if ever they are to come to man's estate.

Most important of all, however, local authorities should not be allowed to budget deliberately, either openly or by manipulation of items, for a surplus except to the extent that they are permitted by the Financial Secretary to build up the Security or Equalisation Account. As I have explained above, the inevitable annual

difference between income and expenditure, and the catastrophic short-falls in tax yields will be absorbed in the Security or Equalisation Reserve. All other accretions to accounts from revenue must be by specific appropriation. At the same time the local authority should be compelled by law, subject to the working of the Security Equalisation Account, to levy sufficient taxes to cover the expenditure of the year. Only in this way can the public be assured that the money extracted from their pockets each year is enough, yet not too much, for the purposes of the local government of the area.

The accumulation of unnecessary reserves, balances and surpluses, can be as harmful as an unbalanced budget. During my enquiries I received a complaint from a member of the public that councils tend to build up surplus reserves, of which the taxpayer had no knowledge.

(9) *Accounts and Audit.*

111. The central government must insist that local authorities keep proper accounts and that they are closed promptly at the end of every financial year. The copy submitted to the central government should be used for all central government purposes, for example, claims for grants, so that local authorities are not compelled to make a multiplicity of returns. Accounts should be sufficiently standardised to enable the central government to publish a summary of local authorities' accounts each year. The accounts and books of local authorities should be subject to continuous up-to-date audit by the central government. The auditors' duties should extend beyond the establishment of the regularity of the accounts and the prevention of fraud, to verifying correctness of allocations in final accounts, and to ensuring that all financial transactions - especially borrowing - are in accordance with the law. The auditors should see that proper provision has been made for renewals and depreciation of assets. As central control is relaxed, and in particular, when budgetary control becomes merely nominal or is abolished, the audit service will be the central government's only opportunity of satisfying itself that the financial records are correct and the transactions are in order.

Though repugnant to the purists it is inevitable that the auditors will be used by local authorities -especially by the smaller authorities - as advisors on account keeping. The auditor should freely comment on the financial administration and methods of accounting. It is thus imperative that there should be a corps of competent auditors. The financial work of the Sudan local authorities will be carried out in small units at diverse places and by authorities not large enough themselves to afford the luxury of an

internal audit. Opportunities for peculation and slack accounting will be legion. Such irregularities as take place will shake the faith of public opinion in local government. It is to the interest of the central government, therefore, to exercise a tight supervision. In the section on "The Technique of Central Control" I discuss the pros and cons of combining audit work with general inspection. (para 12).

112. Some states confer on the auditor of local accounts power to "surcharge" on the responsible person the amount of any illegal or unauthorised payments or of any sums lost by misconduct or negligence. The person surcharged must pay to the local authority the sum concerned unless he is excused by a higher authority, usually the Minister or his equivalent. Such a power, properly exercised, is a valuable deterrent against irresponsibility and negligence. The practice of surcharging assumes that the auditor is a senior official capable of being entrusted with so drastic a power. In the Sudan the auditors will be relatively junior officials. I recommend that the system of surcharge be adopted, but that the power to surcharge be vested in the Province Governor, following an audit report.

(10) *Cost of administration of justice.*

113. There is a discrepancy at the moment in the position of urban and rural authorities in the treatment of the cost of administration of local courts of justice. The cost is borne directly by the central government in urban areas but passed through the local authorities' accounts in rural areas, though the incidence of the cost in rural areas between central and local government is sometimes hard to determine. That the courts should be entirely independent in every way of the local authorities is axiomatic, but there is no reason why the disbursement of expenses should not be done by the local authorities and the fines and fees handed over to the local authorities. There is no question of principle here; it is a matter of expediency. If the local authorities are able to meet the cost of the local courts, there is no reason why they should not: in fact it might be regarded as equitable that each community should bear the cost of applying to its own wrong-doers the force of the law. If the local authorities bear the cost of the courts, they should be entitled to receive the fees and fines.

(11) *The Government as a ratepayer.*

114. The central government as an occupier of premises should voluntarily put itself in the same position as other ratepayers. Charges for services - such as conservancy should be paid on the

ordinary basis. Rates should be paid on property occupied by the government. An annual value, equivalent to that which would operate if the premises were privately owned, should be fixed. This value would be varied in case of alterations to the premises, just as if the premises were in other occupation. These adjustments should be automatically made by the central government and communicated to the local authority. The local authority should not expect the central government to submit the valuations to a board. The central government would, like all other ratepayers, pay rates on its annual value at the rate per £E. fixed by the local authority each year.

(12) *Premia on Leases.*

115. The practice of the government in leasing land, most of which is in state ownership, is to fix a low ground rent, and to offer the sites by auction, the person willing to pay the highest premium being allotted the land. Very substantial sums, much coveted by local authorities, are received by the government in this way. The leasing of new sites invariably involves the local authorities in development costs which would, under other systems of land tenure, fall at least in part on the persons owning or occupying the land. Local authorities have thus an unassailable claim to at least so much of these premia as will recoup them for the costs in which they are involved. I recommend that local authorities be entitled to this part of the premia, and in order to give an impetus to better development, that in assessing the figure, the government should be willing to allow sufficient margin for development to take place at a higher standard than that previously obtaining, provided the development proposed is reasonable. The government should deal sympathetically with "retrospective" claims from local authorities i.e. where premia have been received by the government in the past but the appropriate development work has not been done, because of lack of local funds.

(13) *Rates in urban areas.*

116. The value of property for rating purposes, known as the Assessable Value, is ascertained according to the estimated annual rental value. Valuations made by a board set up under the House Tax Ordinance 1918, primarily for the purpose of the house tax, serve also for rating purposes. Property subject to the Rents Restriction Ordinance cannot be valued at a figure above the restricted rent. In the main, valuations for rating, though the level varies in different areas, are well below the real rental values, because the boards adopt a "conventional" level of values.

Rates are levied by the municipalities and townships at percentages on the Assessable Value. Alterations in the percentages have to be approved by the Executive Council.

117. Before I discuss the improvements which might be made in the present system it will be convenient to consider the principal alternative - the rating of the owner of sites, or of sites and buildings, which has been thought by some to be suitable for the Sudan. The differences between this method and the method now operating in the Sudan are first, a tax is levied on the land whether built upon or not, secondly the tax is based upon the capital instead of the annual value; and thirdly that the levy is upon the owner and not upon the occupier. I assume that the tax if adopted in the Sudan would be on the owners of both sites and buildings, because a tax on land only, would not be sufficiently productive in the Sudan.

During my stay in Kenya I made a close study of this alternative system, and saw it in operation in three different kinds of area - Nairobi, Mombasa and Nakuru. I have left with the Financial Secretary a technical analysis of the operating of site rating.

The site part of the rate is levied on the "unimproved site value" i.e. the value of the land, ignoring buildings. It is thus the same whether the land is developed or not and whether developed badly or well. The principal advantage of taxing on site values is the impetus given to better building and good development of land. This advantage would apply in the Sudan. So too does the contention that it is easier to collect taxes from owners than occupiers. As roads and sewers are not common in the Sudan, and are only likely to appear slowly, the third argument in favour of site rating - that public expenditure confers benefits on the land owner by increasing values and that therefore land should bear at least a share of the burden of local expenditure - has not the same strength as in the towns of America, Australia and South and East Africa where the system is in operation. Moreover, even the argument that a tax on land encourages a better layout, though strong, is of less complete application, because with Sudanese methods of building there is normally no question of building more than one storied buildings, even in town centres. (One of the main objects of the system in other countries is to encourage multi-storied buildings in commercial areas).

An additional reason why though a tax on site values would be of some assistance in stimulating better building, the need for such a stimulus is less in the Sudan, is the existence of the Disposal of unoccupied Town and Village Lands Ordinance 1922 which gives wide power to compel development of land.

Before the government of the Sudan embarked upon site rating it would have to accept the following implications :—

(a) The government as the principal land owner would become the largest ratepayer. It might in some areas be paying more than 50 per cent of the rates. The towns would be receiving a government grant on a scale sufficient to disturb the relative financial relationship of local authority and government in town and country respectively. The central government's rate contribution would become in effect a large scale grant, thus giving the state a vested interest in the control of local expenditure not as the central supervisory authority but as a ratepayer. Such a position might lead to that minute control of local government expenditure which is the negation of local autonomy.

(b) Under site rating, where land is let on leasehold tenure the rates are levied partly upon the freeholder and partly upon the leaseholder. Government leases are relatively short, so that what is known as the "reversionary element" would be prominent. (The reversionary element is the value to the freeholder of the fact that the lease will fall in within a measurable distance of time. The reversionary value increases as the date of expiry of the lease approaches). If in any town the majority, or even a large number of leases expire at the same time, the central government, as this date approached, would have to meet a progressively larger and larger share of local rates - an embarrassing position. To some extent the law of averages would help to avoid such a contingency because the different classes of building land are leased for different periods, and leases are granted gradually over the years, but clearly reliance could not be placed on this.

(c) If the government wished to try to avoid the complications of rating the separate interests (i.e. freeholder, lessee and sub-lessee) by levying the rate on the freeholder, they themselves would become the sole payer of rates on land in many areas, because they own the whole of the land. There is nothing in the present leases which would enable the government to shift the charge on to the leaseholder in those cases where the land is let. That might be done in future leases but the effect would be very gradual.

(d) Professional valuers, at present unknown in the Sudan. would have to be imported because the amateur valuation which is acceptable in the present circumstances, could not be applied to a method of valuation so much more involved. A number of valuers would be needed to cope with all the towns of the Sudan. It is particularly difficult to attract good valuers to Africa at present. East African towns have found that very high salaries are necessary to induce them to come.

In the light of these points, and of the limited resources of the country, I cannot but think that any government would hesitate to embark upon site valuation.

118. I now consider what improvements could be made in the present system of rating occupiers on the annual rental basis.

The essence of the system is to determine what rent a reasonable person would pay for a property. This is a conception readily understood by the layman and one suited to a country with a minimum number of large properties. The Rents Restriction Ordinance - which still governs the rent of pre-war houses - has however prevented a common sense application of the principle, the assessable value being limited by law to the amount of the restricted rent, with consequent unjustifiable disparities between the assessable value of property subject to the ordinance and that of new property, the rents of which have been determined in the open market. The system of valuation is thus tied to the Rents Restriction Ordinance. When the rents restriction legislation is withdrawn from dwellings, as it has been already from business premises, the difficulty will disappear. If rent restriction legislation is to continue for some time, legislation might be passed permitting the restricted rents to be ignored in fixing values for rating. Although this means that upon the shoulders of the assessment boards would be placed the burden of estimating what the rent of "restricted" houses would be if they were subject to the law of supply and demand, the result should be fairer. Unfortunately it would involve, in some cases, fixing a value for rating purposes above that of the rent passing - a phenomenon difficult to explain to the ordinary citizen.

119. The new legislation should provide for a single rate in every town, to be expressed not as a percentage of the assessable value but as "x" Pt. per £E. of rateable value. The local authority each year would first ascertain its net requirement from local rate for the forthcoming year, after crediting all income (including that from Government grant and any other local taxes). The net

requirements divided by the total assessable value gives the rate in the £E. required. To enable rate collection to begin on the first day of the year, the budget of the local authority must be passed by the council and approved by the Financial Secretary before the end of the previous financial year. There should be no statutory limit to the amount a local authority can levy, and once a local authority has passed the stage when its budget needs approval, a matter which I deal with elsewhere, it should be completely unfettered in its power to fix the level of the local rate. The English practice of requiring the local authority to show on the back of the rate bill an analysis of the purposes for which the rate is levied, and the proportion of the rate levied for each purpose, should be adopted.

120. I suggest that the use of the expression "local rate" be confined to the tax on the annual value of property, and that the term "local taxes" be used for all other taxes given to local authorities now or in the future,including the direct taxes which I suggest should be transferred to the rural authorities.

(xii) The Three Towns - Khartoum Omdurman and Khartoum North.

121. The Three Towns which form in effect the capital "city" of the Sudan present, as is not uncommon with capital cities, a special problem from the local government standpoint.

Though forming an urban "agglomeration" with a population of over 200,000 - by far the largest in the country - and a combined area of thirty-seven square miles, the Three Towns have strongly individual characteristics. Khartoum, situated at the junction of the two Niles, is the capital city proper, with the Palace, government buildings, the residences of senior officials, an extensive shopping centre both "European" and Sudanese in addition to a considerable Sudanese quarter. With the possible exception of Port Sudan, it is the only cosmopolitan town in the country, the only town with a large number of buildings of more than a single storey, and the only one with an appreciable length of macadam roads. Omdurman, situated on the west bank of the Main Nile and just across the White Nile bridge from Khartoum, is, on the other hand, entirely a Sudanese city, with an indigenous style of single-storey building and characteristic Sudanese market. Khartoum North, the smallest of the trio on the east bank of the Main Nile opposite Omdurman and opposite Khartoum across the Blue Nile is a modern Sudanese town which is developing as an industrial centre. There are two bridges across the river, one from Khartoum to Omdurman, and one from

Khartoum to Khartoum North. An electric tramway runs from Khartoum to both Omdurman and Khartoum North and all three towns are served by a fleet of modern buses.

Until 1945 the area of the Three Towns was, in effect, directly administered for local government purposes, though an advisory council had existed since 1921. This council was established by proclamation which expressly stated "the council shall be a consultative and advisory council only". The council, which was a nominated body, was charged with advisory functions relating to the budget, local taxation, local laws and "matters referred to it by the Governor". In practice the council met only three or four times a year, the principal work being done by three territorial committees - Khartoum, Omdurman and Khartoum North - and three functional committees - public health, roads and lighting and finance. There was a deal of administrative decentralisation to district offices, so that the territorial committees were the most important, and during the last ten years of their existence approximated to the present statutory councils.

In 1945 three separate municipalities were established under the 1937 Ordinance. All three councils consist mainly of elected members and they function in the same way as the councils of other urban areas. They appoint the same committees and are responsible in an executive capacity for the same somewhat uninspiring kind of services : sanitation, markets, sub-grade education, house inspection and road maintenance. Like many other authorities they have to employ senior staff seconded by the central government, and use the merkaz as their administrative Headquarters, though shortly all three hope to have their own offices.

When the three separate municipalities were established, the common administration for public works and public health remained, so that the towns have had the benefit, not only of a municipal engineer, but of a municipal medical officer of health seconded from the central government, an advantage which no other area in the country enjoys. A joint committee, composed of members from the three councils, was soon found to be necessary to give coordinating advice on the joint services. Fortunately this committee's sphere of activity was extended to include all matters of common interest. Strictly the committee was established to advise the Governor and not the municipalities. The committee does not maintain an organisation of its own. Joint expenses are dealt with by the simple expedient of allowing one of the authorities (i.e. Khartoum) to meet them in the first instance, and subsequently to claim re-imbursement. Among the questions discussed by the

committee in recent months are purchase of engineering plant (this is the staple fare of the committee), allocation of the development grant, the salary and duties of the joint probation officer, the profits of the Sudan Light and Power Company and the establishment of a joint provident fund.

Answers to enquiries I made from representatives of the three areas suggested that whilst Khartoum and Omdurman are in the main satisfied with the operations of the committee, councillors from Khartoum North feel that the town's share of the services of the joint departments is not commensurate with its contributions.

My impression is that each of the towns is evolving a corporate spirit, in a manner which would have been impossible had they been created a single municipality. Though the observer, out for administrative tidiness, might be tempted to emphasise the advantages of amalgamation, I doubt if any one would advocate such a step at present. Nor will the transfer of elementary education or dispensaries supply an impetus to amalgamation, for these services can be conveniently done by the Three Towns individually, though Khartoum North may need for a time a deficiency grant. The other new duties which I anticipate - libraries, clinics, clubs and the like, fall into the same category.

122. Sooner or later, however, a service will be needed - e.g. an abattoir - for which joint action is required. For such a purpose a joint committee, with no executive powers, would be unsuitable and the towns must be prepared either to create an *ad hoc* committee with a corporate personality, power of management, and of recovery of deficiencies from the constituent authority, or to set up a "major" authority. Unquestionably if a number of services are to be controlled by joint action the latter alternative would be preferable. Khartoum North rural district might also form part of the major authority. Every new service would then be allocated to the major authority or to the existing municipalities according to which were more suitable. The major authority, once established, could in due course take on the electricity, water and transport services and also embark upon enterprises beyond the reach of other areas in the Sudan, e.g. a municipal hospital, intermediate or secondary schools. In such a compact area there would be no difficulties of election - either direct or indirect elections could equally well be applied Expenditure could be easily divided on a rateable value basis, the three constituent authorities being all urban areas. The area of the Three Towns is the only one I consider suitable for two-tier government. None the less I think it would be wise to concentrate first on developing the existing municipalities in the way advocated through-

out this report. However, as soon as the Three Towns are ready to proceed with a large combined project the central government should see that serious consideration is given to the establishment of the major authority. It might not be sufficient to leave the initiative to the Three Towns. The Three Towns together, enjoy advantages which no other local government area in the Sudan enjoys: a concentration of population which is large by any standards; a high proportion of educated citizens; considerable wealth; and the activity which is invariably associated with a capital city. Jointly, there is no reason why, within a reasonable space of time, they should not have a range of activities equal to those of any local authorities in the world.

(xiii) Atbara and Malakal

123. Atbara, with a population of 38,000 is divided into two parts by the railway. One part is the railway cantonment, inhabited by about 600 railway employees, with tarmac roads, gardens, street-lighting, and up-to-date schools, almost wholly maintained by the railway. On the other side of the railway is Atbara town with rather less amenities than the average Sudanese town. The visitor thus sees here one of the most striking contrasts in the Sudan.

There are some peculiarities in the local government arrangements. The General Manager of the Railways is the authority for issuing local orders or regulations in the cantonment on some subjects, for example: building regulations, bee-keeping and sky-signs. The Railways make a contribution in respect of the extensive properties kept by the Railways amounting to £E. 2050 per annum. Occupants of houses in the cantonment pay local rates but not so much as if they were resident in the other part of the town, though presumably there is nothing in law to prevent the town re-assessing these houses. The cantonment is represented on the Municipal Council by two members, elected in the ordinary way, and the railways also have two nominated representatives.

No one would wish to discourage any employer, let alone a state department, from ensuring to its employees pleasant surroundings in which to live. Some of the features of the Atbara arrangements are, however, not compatible with the status and responsibility of the Atbara council as a self-governing body. In particular, it is difficult to justify the existence of a class of residents who do not contribute to local rates on the same basis as the remainder of the inhabitants.

I suggest that in the new legislation no special powers should be given to or duties laid upon the Railway or the General Manager.

Any amenities provided extra to those prevailing in the rest of the town, or any superior standards prescribed, should flow from the position of the railway as estate owner, and not as a governing body. This would mean :—

(a) The council would be the sole local law making body.

(b) The council would assume responsibility for the public services including sub-grade education, which is now provided by the railway.

(c) If the railway wished, as they doubtless would, to maintain the present standard of services in the cantonment, they could do this by arrangement with the Municipal Council. This could be achieved either directly as at present, or by means of a contribution to the Municipal Council

(d) Buildings etc., restrictions in the cantonment, more stringent than those in operation in the remainder of the town, should be imposed as a condition of lease or tenancy, whether the lease or tenancy is granted by the railways or the Lands Department.

(e) Occupants of houses in the cantonment would be liable to contribute to local taxes on the same basis as the residents of other parts of the area. (Whether the occupants paid rates directly to the Municipal Council or in the first instance to the railways, would be a matter for arrangement).

(f) The contribution in lieu of rates for property occupied by the railway should be on the basis that I am advocating elsewhere for all government property.

None of these suggestions need interfere with the standards of service, but they would not be open to attack on constitutional grounds as are the present arrangements. Moreover, by putting the parties on a more correct basis they should reduce the possibility of tension in the future.

124. The same principles should be applied to Malakal, which has something of the same characteristics as Atbara.

V. THE FUTURE OF DISTRICT COMMISSIONERS.

125. At present District Commissioners or Assistant District Commissioners are inextricably involved with local government, often as Chairmen or Executive Officers, whilst it is not at all uncommon for the executive work of a local authority to be done almost indiscriminately with that of the merkaz. This intermingling of central and local government institutions is a prime cause of the confusion in the minds of the inhabitants. So long as it exists, members of local authorities will not be conscious of their independence or responsibilities, nor can the public be educated in local self-government. For the purpose of these paragraphs I am assuming that separation will proceed apace, on the lines I have discussed elsewhere, and that local authorities, with their own staff and their own buildings will come into being before more duties are laid upon them. It is, however, the District Commissioner who, in some capacity or other, must act as midwife to local government. No one who has read this report can fail to be aware that I regard the District Commissioner as the principal medium through which local government is to be made a living force in the Sudan during the next few years. It is not only that he will have to be the midwife to the authorities as yet unborn. He has the more delicate task of gradually transforming into representative efficient and progressive bodies those local authorities which are now relying too much upon the structure of native administration. In many paragraphs throughout this report appear the tasks which lie before the District Commissioners - securing the acceptance of the people to the gradual removal of office holders from the councils, introducing an expert executive, searching for talent, imparting a proper knowledge of the technique of elections, instilling the principles of public finance, guiding the new and re-formed councils - these are but a few of their duties.

126. How is this to be done? Ideally by re-sorting the areas of District Commissioner so that in each province a selected number of District Commissioners should concentrate on this work. They would then bring to the task of setting up local government a single-mindedness unknown in the merkaz at present. Further, if their title were changed to local government adviser, the public would at once begin to dissociate local and central government. (I deal elsewhere with the *permanent* organisation of the inspection of local government. Paras 10-14).

There are however, some objections to the use of the specialised District Commissioner for this purpose. District Commissioners do not appear to favour it. One District Commissioner for example

thinks that "   the midwife bringing the new local government to life should be a man familiar with the local people, one working with them in every aspect of day-to-day administration". Another points out that specialised District Commissioners would have large areas to cover. In the south too, there is the language problem; often there are several languages within a single district. If these disadvantages were held to outweigh the manifest advantages of the specialist, or if in any province a supply of specialists were not forthcoming, the District Commissioner should be allowed to concentrate on the establishment of local government even at the expense of some temporary neglect of his other work. At present District Commissioners are a bewildered race unable to carry out all their work, and uncertain what to leave undone. Whether the work is to be done by a specialist District Commissioner or by a District Commissioner in the ordinary course of his duties, the point is that it is urgent, because in my view the future of local government in the Sudan hangs as much upon its successful performance as it does on provision of executive officers.

In the earlier stages it will be proper - probably advantageous - for the District Commissioner to work within the councils, as chairman to guide the proceedings and help members gradually to appreciate the importance and responsibilities of their position. The next stage would be withdrawal from direct participation, but close supervision. The final stage, which would coincide with the last stages of the absorption of the District Commissioners' duties discussed below, would be that of the council working alone, subject to the permanent central inspectorate. I am not in favour of work will pay poor dividends.
attempting to reach the last stage too quickly. Shoddy foundation

127. District Commissioners have complained to me of the lack of opportunity of seeing a fully fledged local government in operation. A month with a moderate sized English local authority should give them all they need. Visits to English local government authorities should be easy to arrange whilst District Commissioners are on leave. It should not be too late to arrange for them in 1949. A District Commissioner has suggested to me that these visits might well be supplemented by visits to nearer countries such as Syria or

Iraq.

128. The changes foreshadowed in this report will affect the future of the District Commissioner, a subject with which I have been asked to deal, because it arises directly out of the development of local government, though it does not lie wholly within my terms of reference.

The System of the District Commissioner who is the general agent, and the eyes and ears of the government, has many advantages in the early stages of the development of a community. It provides a direct authority on the spot who can deal in a common-sense way with the needs of the people. It ensures that a comprehensive view is taken of human problems. It enables work to be done cheaply, e.g. the erection of buildings. It avoids the problem of coordination between specialised departments. It provides the various branches of the Government with a local agent for carrying out work; and in particular saves central departments from having to set up local machinery for small or sporadic duties. It enables swift and simple decisions to be made. It provides the people with an ever-accessible person whom they can respect and can look to as an upholder of their rights. It enables the views and policies of the Government to be brought home to the common man and, at the same time, keeps the Government informed of the state of the country and the views of the people. Finally, it provides an instrument more responsive to change in policy than separate departments might be.

On the other hand, the system has its disadvantages. It is undemocratic. It is amateurish. It tends to over-load the officer with current problems to the detriment of the maintenance of the existing services. Its exact form in any particular area depends too much on the personality of the particular District Commissioner. Finally, as services tend to grow more specialised, the District Commissioner becomes more and more a jack of all trades and master of none.

The end of the District Commissioner in the Sudan will come, partly because the setting up of local government will deprive him of a large part of his duties, and partly because the community will not be able to afford two local general governmental agencies. Duplication of machinery between the merkaz and the local council officer,where such exists, is already the subject of unfavourable comment. Nevertheless the passing of the District Commissioner will be attended by loss. For, whilst it may be possible with care to find other governmental agencies able to absorb his multifarious duties, nothing can compensate for the disappearance of a set of officers, who, over two generations in the Sudan, have interpreted to the people in simple unified and friendly way the mysteries of a remote government.

129. With the aid of a number of District Commissioners I have compiled a list of District Commissioners' principal duties which I suggest might be disposed of somewhat on the lines shown

at the end of this chapter. In making the division I have borne in mind two points :—

(a) That the local authorities will have the only comprehensive local administrative machinery and that central departments will doubtless wish to use this machinery for agency purposes, e.g. in making those payments on behalf of departments which District Commissioners have been wont to make.

(b) In no circumstances should local authorities be required to explain or justify to the people, current central government policy on matters which are not the concern of the local government - a task which it was quite in order for a District Commissioner to assume.

130. It is not possible to suggest a time-table for the dissolution of the office of District Commissioner. Local government must be set on its feet first. As soon as the executive machinery of local authorities is working properly in any area, agency functions can be transferred. At the same time the local authority will be gradually taking on the new local government work proper. If concurrently, arrangements are being made for strengthening the central judicial staffs and training the judiciary in native court work, so that the District Commissioners can shed their judicial functions, then in a few years the District Commissioners should have handed over the main corpus of their work and their office be well on the way to extinction. But the operation will be delicate, and should not be hurried unduly : gradual detachment is needed, not violent fission. None of the District Commissioners' functions, however intangible, should be allowed to fall by the wayside in the process of transfer.

None the less, the government should have a clear idea of the shape of things to come, and in making their plans should remember that, so long as the District Commissioner exists, the people will inevitably regard him as the government, and the agencies who are heir to his functions cannot come into full stature. In any case, in some districts the District Commissioner will disappear more rapidly than in others. The process will be piecemeal. In those areas - some in the north and many in the south - which will not be ripe for full local self-government for some time, direct administration may linger on for many years. To withdraw the District Commissioner before an area has proved its fitness for self-government and the exercise of initiative in local matters, would be a mistake.

131. There is also a personal aspect to the question. District

Commissioners, Sudanese and British, are concerned about their future careers. The adoption of some such policy as that laid down in this chapter, coupled with a decision on the permanent form of the local government inspectorate, would enable an approximate forecast to be made of the rate at which District Commissioners can be dispensed with, and of the rate at which those detailed temporarily for the task of setting up local government will finish their work. The numbers of both these classes which will be absorbed into the permanent local government inspectorate can be calculated. The balance not so absorbed will then be available for other administrative central government tasks. (Some of the Sudanese District Commissioners and Assistant District Commissioners will doubtless enter local government as executive officers). A declaration of policy will not only set the District Commissioners' minds at rest, but will enable the nature of the training to be given in the School of Administration in the next decade to be settled - a subject which I discuss in another section.

132. My suggested plan for disposing of duties of District Commissioners is as follows :—

(a) *To be handed over to specialised officers of the Central Government.*

1) Supervision of local authorities. (This is the permanent supervision after the initial period is over).

2) Judicial work, which varies in volume from district to district. The principal judicial duties appear to be :—

(i) Sitting as sole magistrate or in major courts (homicide) and minor courts (trial of recidivists and bad cases).

(ii) Passing on, and commenting on, appeals from Town Bench to Judge of High Court.

(iii) Acting for judge on urgent matters during his absence.

(iv) The revision and appeal work in connection with native courts and the supervision of these courts and their records and collections. The work which District Commissioners do for native courts is very important. Some of it is informal e.g. the sifting of sentences of persons

coming from native courts into prison, which is done on admission. To replace the District Commissioner in this connection the Legal Department will need to produce a new set of judges and magistrates trained in, and sympathetic towards, the native modes of justice. And, unless there are to be tardy hearings and consequent miscarriage of justice, each area will need a resident magistrate.

3) Education service above elementary level.

4) Administration of very specialised operations such as the Nile Pump Scheme. (This would be transferred to the Ministry of Agriculture).

(b) *To be handed over to the ad hoc authorities described elsewhere in this report.*

1) Police service. (Together with police might go fire-arms licensing and sanctioning processions).

(c) *To be handed over to the local authorities.*

1) Erection and maintenance of local authorities' own buildings.

2) Acting as building authority.

3) Town Planning functions.

4) Elementary education service.

5) Administration of public health dispensaries

6) Licensing, including liquor licences, but excluding those given to the police.

7) Petitions relating to local government.

8) Advice to government departments on local conditions.

9) Agricultural functions.

10) Roads for which local authority became responsible.

11) Veterinary work.

12) Local prisons (possibly for sentences up to six months).

13) Local dairies and gardens.

(d) *To be handed over to local authorities as agents for the central government.*

1) Payments and receipts for other government departments.

2) Local administration of government lands.

3) Administration of business profits tax. (The Financial Secretary might wish to administer this direct).

4) Collection of motor tax licences.

5) Erection of, and maintenance of buildings for central government departments (including rest houses).

6) Controlling concessions and projects (in so far as central government wish to delegate this).

7) Conducting Assembly elections.

8) Construction and maintenance of those roads for which the government remains responsible.

(e) *To be handed over to Province Headquarters to be administered directly.*

1) Settling major tribal difficulties.

2) Advising central government on aspects of local *general* policy, as opposed to advice on specific services which would be given by the local authority or the Government department, according to whoever was responsible for the local service.

3) Recommendations for honours and awards.

4) Petitions, other than those relating to local government. (Possibly these might be transmitted through a resident magistrate).

5) Major prisons. (Possibly for sentences over six months).

6) Licensing of Clubs and Societies.

7) Control of non-Sudanese (permits for Indians &c).

8) Non-Mohammedan marriage.

(f) *To be handed over to the Archivist in the Civil Secretary's Department as "source materials".*

All merkaz files other than those dealing with current services.

133. The following points should be noted :—

(i) Doubtless before the duties of the District Commissioner are re-allocated an official list of the duties of the District Commissioner, statutory and otherwise, would be compiled. A District Commissioner's work, however, varies markedly from district to district. In every district there are distinctive local duties e.g. in some areas the local arrangements for the preservation of antiquities are specially important. No general list of duties would be complete. The onus should therefore be placed on each District Commissioner to make a list of the work in his area, with the general list as a guide, and to see that before he lays down office, a successor is found for each of his functions. The draft of this section has been seen by a number of District Commissioners stationed in different types of areas. I am therefore confident that the list of duties upon which I have worked is sufficiently complete for the purpose of providing data for a decision on principles.

(ii) The first four of the agency functions proposed to be handed over to local authorities ((d) in para 132 above) could be transferred instead to class (a) (i.e. handed over to specialised officers of the central government) if, as one District Commissioner suggests, local "Inland Revenue" Offices were opened.

The four functions are :—

(1) Payments and receipts for other government departments.

(2) Local administration of government land.

(3) Administration of business profits tax.

(4) Collection of Motor Tax Licences.

My reason for not suggesting such a course was a doubt whether the central government would feel justified in setting up offices in every district where, it is assumed, the local authorities will already have a competent administrative accounting and collection staff able to undertake the work.

VI. SUMMARY OF PRINCIPAL CONCLUSIONS.

Introductory.

The seventeen warranted urban authorities have made considerable progress towards self-government. They are elected bodies interested in their work but hampered by a restricted range of duties, dependence on staff seconded from the government, lack of officers and too close a financial control. (para 5).

Rural authorities, of which there are twenty-six, also have progressed but not so far. They suffer the additional handicaps of a feeble executive staff, councils composed largely of members of the tribal hierarchy, who are at the same time paid officers of the council, and a complicated local tax system which leaves them dependent on negotiations with the Financial Secretary for balancing their budgets. (para 6)

There are but two warranted local authorities in the three southern provinces. (Para 7).

Principles.

(i) **Pertaining to the central departments.**

In the light of the existing position in the central departments, the following principles are put forward as those which should govern the organisation and attitude of the departments towards local government.

1. There must be a paramount authority to settle the structure of local government and the uses to which local authorities should be put.
2. There should be a single central department responsible for the general day-to-day supervision of local government.
3. The re-organisation of local government must be accompanied by a willingness to repose greater trust in local authorities.
4. If local government is to be successfully established on more expansive lines, a high priority in the allocation of manpower must be given for the work which will fall on central departments during the next few years.
5. The likelihood of administrative costs being temporarily increased during the transitional period should be recognised. (para 8).

(ii) Pertaining to the Local Authorities

The attitude of the government in rejecting a pyramid structure and setting up a net work of autonomous local authorities, forming a separate system of administration from that of the central government is commended.

Local government in the Sudan should be established upon the following basic principles :

(i) Local authorities should be corporate bodies answerable to a local electorate.

(ii) The system of local government must be sufficiently flexible to allow for the widely divergent conditions in the Sudan.

(iii) New powers should be granted piecemeal to local authorities as they show themselves capable of assuming additional responsibility.

(iv) Local authorities should be allowed as much freedom as possible.

(v) Local authorities must have independent tax revenues.

(vi) There must be adequate central supervision with power to suspend the recalcitrant or inert authority.

(vii) A system of grants-in-aid should be instituted.

(viii) Units of local government should be financially stable, and able to attract the best personnel as members and officers.

(ix) A halt should be called in development of local authorities' duties until they have been provided with adequate executives. (para 9).

Application of Principles.

(i) The Technique of Central Control of Local Government

The importance of a sympathetic but close watch over local government by the central departments is stressed. (para 10).

Documents sent from the central departments to local authorities should be in English and Arabic, or in Arabic only. (Para 11).

The permanent organisation and staffing of the local government department is explained in para 12. There should be a local government board representative of all central departments interested in local government, and a local government department, with a staff which would include representatives of the Legal and Financial Secretaries and a Chief Inspector. A local government section, or at least a local government officer should exist in all departments concerned with local government, and there should be regional representatives working closely with one another. With the local government inspector as chairman they would form a provincial committee. (para 13).

Miscellaneous matters to which departments should pay attention include the need for fully trained local representatives, the duty to keep local authorities fully informed of current developments, the potentialities of formal "Enquiries" in cases of default, the value of an annual report by the local government department, the need for a periodical review of local government. the uses of general schemes of development, the advantages of "model" local laws and the salutary effect of prompt action with a negligent authority. (para 14).

The present staff of the Civil Secretary's local government section is numerically inadequate for the immediate tasks lying ahead and must be strengthened on lines suggested in the report if progress towards the establishment of local government is to be made. (para 15).

(ii) **The Structure of Local Government.**

The structure must always be a compromise and the exact pattern may vary somewhat in different areas. Regard must be had to existing authorities. (para 17).

(1) The units must be strong enough to carry a competent executive staff.

(2) They must be financially independent.

(3) Because of the vast area, small population and limited resources of the Sudan, local government units larger than those found in more densely populated areas must be accepted.

(4) A multiplicity of *ad hoc* authorities should be avoided

(5) Regard must be had to practical considerations - the authorities which already exist, the supply of executive officers and the financial resources. (para 18).

The present intention is to establish "two-tier" local government in the Sudan (para 19).

For reasons given in para 20 the two-tier system is not recommended.

In Appendix V an attempt is made to show how the present policy would work out and in paras 21-23 the effect of the present policy is compared with that of organising local government on a system of single-tier all purpose authorities. The principal difference between the two alternatives is that the two-tier method would make separate entities of a number of small towns which, according to the principles recommended, should be merged in the surrounding country area. An immediate absorption of these authorities is, however, thought to be impolitic.

The appointment of a local Government Commissioner is recommended to settle the boundaries of local authorities, their initial powers and the order in which they should be created. (para 24).

Local authorities should be encouraged to regard joint services and reciprocal arrangements as normal incidents in local government administration. (para 25).

The establishment of village councils and town committees subordinate to the local authorities is very desirable. (para 26).

Areas not yet ripe for full local government should be prepared by the setting up of provisional councils working with a small executive committee (paras 27 & 28).

(iii) The place of native Authorities in Local Government

Save for urban areas, tribalism lies deeply at the root of life in the Sudan, and the native authorities have been freely used for local administration. Members of the tribal hierarchy now bear the weight of local government services in addition to tribal and judicial work. They are overburdened and are being used for tasks which require a trained administrator. They should be relieved of the supervision of modern local government services, but should still be employed for judicial work, tax collection, public security and other traditional duties. Except for tasks which are delegated to the native authorities in their entirety. e.g. control of grazing within an area, tribal leaders, when employed on local government functions, should be in the same position as other local government employees. Persons being paid salaries by local authorities should not be eligible for election to councils. The Nazir would continue

to occupy a position of pre-eminence. He would be responsible for tribal functions, judicial work and ceremonial functions. It is hoped that he would be a member of the local authority, who will in any case consult him on many matters. He should be paid directly by the government.

(iv) **The Constitution of Local Authorities**

The constitution of local authorities in the Sudan and rules governing internal procedure have been most carefully thought out, and only incidental points are commented upon in the report. The feature most difficult to reconcile with self-government is the presence on rural councils of so many tribal leaders who are at the same time paid officers of the authority. (paras 37 & 38).

(v) **The Powers and duties of Local Authorities.**

Local authorities will do agency work for the central government and carry out statutory duties allocated to them. Local Authorities should normally provide all the local services except those which, for technical or other special reasons, the state does directly. Local Authorities should not necessarily be confined to the traditional duties of local authorities in western countries. They should be able to provide new services without excessive formalities (paras 39-41). In paras 43-54 some of the tasks which local authorities might undertake are discussed.

(vi) **Control of Police.**

The projected withdrawal of District Commissioners makes it necessary to consider the future of the police force which is now mainly operated by the District Commissioners. A centralised state police force is not recommended. Local authorities should combine to form *ad hoc* authorities for the purpose. Some of the chiefs' retainers (paras 55-61) should be absorbed in the police force : others would remain as messengers. (para 61).

(vii) **Relation of Local Government to Large Scale Agricultural Schemes.**

Local authorities should be represented on the governing bodies of such schemes, but should take no part in determining internal policy. At village council level it may not always be possible entirely to separate village matters from those relating to the scheme, but they should be kept as clearly apart as possible. (paras 64-66).

(viii) Public Interest in Local Government

Public interest needs to be continuously courted. Good buildings, dignified proceedings, and the supply to the public of factual information in attractive forms can help, but the crying need of the moment is for the cause of local government to be espoused by influential Sudanese. (paras 67-68).

(ix) The Executive of the Local Authorities

Responsibility, both for policy making and execution, should be vested in the council, though the responsibilities of the executive officer will be wider than those of the English Town Clerk (paras 69-71).

(x) The Local Government Service

There should be a separate local government service with conditions of service comparable to those of the central government (paras 72 & 73). In addition to an executive officer, all local authorities should appoint a Supervisor of Works. (para 74). A treasurer should not be appointed until the scale of operation is large enough to warrant it; in the meantime the executive officer should act as treasurer. (para 73). A Central Staff Committee, representative of the central government and of local authorities should supervise the local government service generally and play a part in filling some of the more senior posts. (para 78). Courses of training for the administrative officers of local authorities should be established. (para 81). Immediate efforts should be made to find superintendents of works for local authorities. (para 84). Future recruitment of elementary school teachers and dispensary staffs should be to the local authorities staffs. Existing employees should be given the option of remaining as seconded central employees or of transferring to the local authorities service (paras 86 & 87).

(xi) Finance

The house tax should be abolished and the local authorities left with the sole right of levying taxes on property. (para 91).

Outside the towns the direct taxes should be handed over to local authorities subject to lump sum payments to the government until they need the whole of the proceeds. (para 92).

Local authorities should be allowed to tax entertainments and wines and spirits, and later may need other taxes. Motor licences should remain a central government tax. (para 93).

Charges for services should be reviewed. (para 94). There should be a percentage grant for individual services supplemented by deficiency grants to "poor" areas. (paras 97-101).

The central government should lend money to local authorities for capital projects, and local authorities should be allowed to borrow direct from the public, subject to adequate safeguards. (paras 105-108).

During the formative period of local government budgets should continue to be submitted to the central government for approval. (para 109).

Subject to the maintenance of security reserves, local authorities should only be allowed to raise sufficient taxes each year to cover the expenditure of the year, including allocations to renewal and capital funds. (para 110).

The central government should maintain a continuous up-to-date audit of local authorities accounts. (Para 111). Power to surcharge persons responsible for illegal or unauthorised payments or sums lost by misconduct, should be vested in Governors (para 112).

The system of "site" rating is unsuitable for the Sudan. (paras 116 & 117).

Assessable values should be fixed regardless of the Rent Restriction Ordinance (para 118).

(xii) **The Three Towns—Khartoum, Omdurman and Khartoum North.**

The Three Towns should continue as separate authorities, but as soon as a need is felt for a new service requiring joint provision, consideration should be given to the establishment of a "major" authority which would in time perform a number of services throughout the Three Towns and possibly throughout Khartoum Rural District Area as well. (paras 121 & 122).

(xiii) **Atbara and Malakal.**

These town councils should exercise the full powers of the local authority for the whole of their areas. Extra amenities in the cantonment should be provided by the departments in their capacity as estate developers. (paras 123 & 124).

The Future of District Commissioners.

The duties of District Commissioners during the next few years must be adjusted to enable them to concentrate on bringing to life the new system of local government. (paras 125-127).

It is unlikely that the country will retain District Commissioners in addition to a fully fledged local government system, but the disappearance of the District Commissioners will be attended by some loss. (para 128).

District Commissioners must gradually pass on their duties to other persons. (paras 129-133).

Khartoum.

24th April, 1949.

A. H. Marshall

APPENDIX I.

POPULATION AND AREA OF EXISTING LOCAL AUTHORITIES.

Authority	Population: Covered by Local Authorities	Population: Not covered by Local Authorities	Area: Covered by Local Authorities Sq. Miles	Area: Not covered by Local Authorities Sq. Miles
A. NORTHERN PROVINCES.				
(i) Blue Nile Province.				
Wad Medani Town	56,000			
Kosti Town	20,000			
Rufaa U.C.	14,700			
Northern White Nile R.D.C. ...	265,000		7,560	
Kosti D.C. ...	195,000		9,160	
Kamlin R.C.	70,000		750	
Messellimia R.C.	48,000		600	
Centre Giam R.C.	87,000		530	
Southern Giam R.C.	98,000		600	
Halawin R.C.	37,000		380	
Rufaa Shukria R.C.	104,000		2,400	
Managil (a)		87,000		1,400
Sennar (a) ...		116,000		13,300
Fung Giam (a)		78,500		11,000
Messellamia Khut		44,000		1,000
Shabarga Khut		18,000		480
Fung Tribes...		225,500		15,000
	994,700	569,000	21,980	42,180
(ii) Darfur Province.				
Southern Darfur D.C.	265,000		46,380	
Western Darfur D.C.	153,000		15,340	
Eastern Darfur D.C.	43,000		8,500	
El Fasher T. and D.C.	79,000		9,800	
Dar Masalit (a)		153,000		8,840
Northern Darfur		180,000		50,460
	540,000	333,000	80,020	59,300
(iii) Kassala Province.				
Port Sudan Municipality	47,000			
Kassala Town ...	36,000			
Gedaref U.C. ...	23,500			
Gedaref D.C. ...	276,500		31,000	
Tokar D.C. ...	29,000		2,000	
Kassala Beni Amer		12,000		500
Tokar Beni Amer		24,000		2,000
Beja District ...		300,000		98,000
Rashaida		18,000		(b)
	412,000	354,000	33,000	100,500

(a) Authorities so marked have an independent budget but no warrant.

(b) Nomadic in territories of other tribes.

Authority	Population: Covered by Local Authorities	Population: Not covered by Local Authorities	Area: Covered by Local Authorities Sq. Miles	Area: Not covered by Local Authorities Sq. Miles
(iv) Khartoum Province.				
Khartoum Municipality ...	61,800			
Khartoum North Municipality ...	30,800			
Omdurman Municipality	117,600			
Khartoum R.D.C.	118,600		5.660	
	328.800		5.660	
(v) Kordofan Province.				
El Obeid Town ...	65,800			
El Nahud U.C. ...	21,000			
Eastern Kordofan R.D.C.	211;800		9.240	
Tégale R.D.C. ...	110.000		18.740	
Dar Hamar D.C.	251.500		20,030	
Dar Hamid D.C. ...	182,200		12.000	
Dar Meseria D.C.	110,000		24.080	
Dar Bedeiria (a)...		65,000		3.080
Dar Kababish (a)		120,000		48,000
Nyimang Nuba (a)		65,000		1,500
Hawazma ...		34.500		2.000
Central Nuba ...		60.400		2,500
Southern Nuba ...		140,900		3.000
Kawalib		34.500		1,000
Ajang		41,000		2,000
	952,300	567.300	84,090	63,080
(vi) Northern Province.				
Atbara Municipality	38,000			
Berber Town ...	15.800			
Ed Damer Town	6.500			
Shendi Town ...	14,300			
Wadi Halfa Town	15,700			
Dongola R.D.C. ...	117,600		94.110	
Merowe R.D.C. ...	117.300		23,440	
Berber D.C. ...	109.600		26.180	
Shendi D.C. ...	263,000		15,950	
Wadi Halfa D.C.	78,700		76,520	
	716.500		236.200	
Total Northern Provinces ...	3,944,300	1,823,300	460,950	265,060
Percentages	68.4	31.6	63.5	36.5
	100		100	

(a) Authorities so marked have an independent budget but not warrant.

AUTHORITY	POPULATION		AREA	
	Covered by Local Authorities	Not covered by Local Authorities	Covered by Local Authorities Sq. Miles	Not covered by Local Authorities Sq. Miles
B. SOUTHERN PROVINCES.				
(i) Bahr el Ghazal Province				
Gogrial D.C. ...	135,000		4,460	
Thiet Area ...		120,000		9,080
Marial Area ...		40,000		2,750
Lakes District ...		206,400		16,570
Aweil District ...		171,400		11,730
Western District		59,600		37,990
Wau Town ...		6,000		—
	135,000	603,400	4,460	78,070
(ii) Equatoria Province.				
Juba Town ...		10,000		
Eastern District ...		77,400		18,840
Torit District ...		104,000		10,640
Central District ...		89,100		10,880
Yei District ...		106,300		6,040
Moru District ...		62,200		9,260
Zande District ...		181,700		21,340
		630,700		77,000
(iii) Upper Nile Province.				
Malakal Town ...	11,200			
Northern District		179,000		24,000
Bor District ...		102,900		10,000
Central Nuer District		150,000		18,000
Western Nuer District		159,600		15,000
Eastern Nuer District		95,000		7,000
Pibor District ...		45,100		18,000
	11,200	731,600		92,000
TOTAL SOUTHERN PROVINCES ...	146,200	1,965,700	4,460	247,070
Percentages	7.0	93.0	1.8	98.2
	100		100	

SUMMARY

Northern Provinces ...	3,944,300	1,823,300	460,950	265,060
Southern Provinces ...	146,200	1,965,700	4,460	247,070
GRAND TOTAL ...	4,090,500	3,789,000	465,410	512,130
Percentages	51.9	48.1	47.6	52.4
	100		100	

APPENDIX II.

SUMMARY OF FINANCIAL TRANSACTIONS OF URBAN AUTHORITIES BASED ON ESTIMATED FIGURES FOR 1949.

Authority	Population	Expenditure: General Administrative and Miscellaneous Services	Expenditure: Public Health	Expenditure: Education	Expenditure: Total	Revenue: Grants-in-aid	Revenue: Local taxes and local income	Revenue: Total	Surplus	Deficit
NORTHERN PROVINCES										
Blue Nile Province										
Wad Medani T.C. ...	58,000	12,669	11,389	1,265	25,323	790	29,600	30,390	5,067	
Kosti T.C.	20,000	4,327	3,263	267	7,857	141	8,744	8,885	1,028	
Rufaa U.C.	14,700	1,029	1,331	—	2,360	76	3,403	3,479	1,119	
Kassala Province.										
Port Sudan M.C. ...	47,000	13,493	30,387	995	44,875	1,264	46,641	47,905	3,030	
Kassala T.C.	36,000	7,479	7,930	855	16,264	738	15,775	16,513	249	
Gedaref U.C.	23,500	5,989	7,484	—	13,473	2,927	10,546	13,473	—	
Khartoum Province.										
Khartoum M.C. ...	61,800	55,914	54,275	797	110,986	4,863	122,283	127,146	10,159	
Khartoum North M.C.	30,800	13,726	12,776	466	26,968	748	24,620	25,368	—	1,600
Omdurman M.C ...	117,600	33,685	23,370	2,846	59,001	1,271	63,248	64,519	4,618	
Kordofan Province.										
El Obeid T.C.	65,800	15,087	13,182	891	29,160	1,231	33,337	34,568	5,418	
El Nahud U.C.	21,000	4,646	2,764	—	7,410	256	10,250	10,506	3,096	
Northern Province										
Atbara M.C.	38,000	6,290	10,115	48	16,453	760	16,682	17,442	989	
Berber T.C.	16,900	1,673	1,986	—	3,659	164	3,552	3,706	47	
Ed Damer T.C. ...	6,600	2,710	2,403	100	5,213	939	4,806	5,745	532	
Shendi T.C.	14,300	4,951	3,513	—	8,464	484	9,434	9,918	1,454	
Wadi Halfa T.C. ...	15,700	2,339	8,052	—	10,391	1,900	7,901	9,801	—	590
TOTAL NORTHERN PROVINCES	684,600	186,007	194,220	8,620	388,747	18,541	410,822	429,363	42,806	2,190
SOUTHERN PROVINCES.										
Upper Nile Province.										
Malakal T.C.	11,200	1,969	3,781	—	5,750	1,503	4,347	5,850	100	
TOTAL WHOLE SUDAN ...	695,700	187,976	198,001	8,620	394,497	20,044	415,169	435,213	42,906	2,190

APPENDIX III.

SUMMARY OF FINANCIAL TRANSACTIONS OF RURAL AUTHORITIES BASED ON ESTIMATED FIGURES FOR 1949.

Authority	Population	Area	EXPENDITURE: General Administrative and Miscellaneous Service	EXPENDITURE: Public Health	EXPENDITURE: Education	EXPENDITURE: Total	REVENUE: Grants-in-aid	REVENUE: Local taxes and local income	REVENUE: Total	Surplus	Deficit. (*)
NORTHERN PROVINCES.											
Blue Nile Province.											
Northern White Nile R.D.C. ...	265,000	7,500	27,204	4,614	3,164	35,062	1,534	18,983	20,537	—	14,525
Kosti D.C.	195,000	9,160	22,330	1,018	3,878	27,365	2,004	7,537	10,441	—	16,924
Kawahla R.C.	70,000	750	6,570	740	2,011	9,327	674	6,209	6,883	556	—
Messelamia R.C.	49,000	600	8,467	785	3,743	12,093	1,110	13,161	14,271	1,276	—
Centre Gezira R.C.	87,000	530	7,582	152	2,664	10,398	974	10,018	10,992	594	—
Southern Gezira R.C. ...	95,000	600	8,292	547	2,225	11,064	711	10,462	11,173	109	—
Hobowin R.C.	37,000	380	3,787	290	1,080	5,727	348	5,637	5,785	58	—
Shukria Rufaa R.C. ...	104,000	2,400	8,205	187	2,440	10,831	1,001	3,977	4,078	—	6,753
Darfur Province.											
Southern Darfur D.C. ...	365,000	46,390	25,104	1,782	3,810	31,002	18,162	13,433	32,505	1,503	—
Western Darfur D.C.... ...	153,000	15,340	10,147	370	2,621	13,038	8,451	3,639	12,090	—	948
Eastern Darfur R.D.C. ...	43,000	8,600	4,203	—	1,363	5,566	3,315	2,066	5,381	—	185
El Fasher Town and R.C. ...	79,000	9,800	12,044	6,203	3,479	21,726	13,116	11,201	24,317	2,591	—
Kassala Province.											
Gedaref D.C.	276,500	31,000	37,004	2,300	5,832	45,136	—	17,203	17,203	—	17,871
Tokar D.C.	29,000	2,000	6,219	2,043	634	8,938	2,012	7,200	10,172	1,234	—
Khartoum Province.											
Khartoum R.D.C. ...	118,600	5,660	11,638	765	2,167	14,570	1,081	6,088	7,169	—	7,401
Kordofan Province.											
Eastern Kordofan R.D.C. ...	211,900	9,210	22,137	2,482	3,012	27,631	9,183	21,050	31,435	3,804	—
Tegale R.D.C.	110,000	18,740	17,012	2,440	2,430	22,488	729	7,338	8,067	—	14,421
Dar Hamar D.C.	281,500	20,030	16,276	502	2,625	19,403	1,204	6,101	7,305	—	12,098
Dar Hamid D.C.	182,200	12,000	10,785	—	2,060	12,845	926	2,350	3,276	—	9,569
Dar Messeria D.C.	110,000	24,080	14,701	—	1,500	16,201	137	3,193	3,330	—	12,961
Northern Province.											
Dongola R.D.C.	117,600	94,110	9,979	1,704	2,393	14,076	1,141	6,382	7,523	—	6,553
Merowi R.D.C.	117,300	23,440	11,891	4,100	2,142	18,133	2,589	10,215	12,804	—	5,329
Berber D.C.	109,600	26,180	8,292	600	2,892	11,564	1,420	3,774	5,194	—	6,370
Shendi D.C.	203,000	15,950	12,804	294	1,989	15,177	1,593	7,795	9,388	—	5,789
Wadi Halfa D.C.	78,700	70,820	5,346	708	2,511	8,562	1,648	3,780	5,428	—	3,134
TOTAL NORTHERN PROVINCES	3,356,800	460,930	349,534	31,841	65,040	449,415	77,785	213,014	290,799	11,818	170,131
SOUTHERN PROVINCES.											
Bahr-el-Ghazal Province.											
Gogrial D.C.	135,000	4,160	3,984	—	1,500	5,484	3,695	1,834	5,529	45	—
TOTAL WHOLE SUDAN ..	3,491,800	465,410	353,518	31,841	66,540	454,899	81,380	214,848	296,328	11,863	170,131

NOTE: — (*) As explained in the text the deficit in rural areas is normally covered by the central government handing back to the local authorities part of the proceeds of direct taxes arising in the area.

APPENDIX IV.

GRAND SUMMARY OF FINANCIAL TRANSACTIONS OF ALL LOCAL AUTHORITIES IN THE SUDAN BASED UPON ESTIMATED FIGURES FOR 1949.

Authority	Population	Area	EXPENDITURE.				REVENUE			Surplus	Deficit
			General Administrative and Miscellaneous Services	Public Health	Education	Total	Grants-in-aid	Local taxes and local income	Total		
Urban Authorities Appendix II ...	595,700	—	187,976	198,001	8,520	394,497	20,044	415,169	435,213	42,906	2,190
Rural Authorities Appendix III ...	3,494,800	465,410	353,518	34,841	66,540	454,899	81,360	214,968	296,328	11,560	170,131
GRAND TOTAL ...	4,090,500	465,410	541,494	232,842	75,060	849,396	101,404	630,137	731,541	54,466	172,321

APPENDIX V.

STATEMENT SHOWING THE PRESENT GOVERNMENT POLICY RELATING TO THE STATUS, NUMBER, AREA AND POPULATIONS OF PROPOSED LOCAL AUTHORITIES.

BLUE NILE PROVINCE.

(1) Areas where the two-tier system is to be completely introduced (*i.e.* major council with full complement of minor councils below).

(*a*) NORTH GEZIRA (Major) Council to include:—

AUTHORITY	Population	Area Sq. Miles
Kamlin Gism	70,000	750
Halawin Khut	37,000	380
Messellamla Gism	48,000	600
	155,000	1,730

(*b*) South Gezira (Major) Council to include:

AUTHORITY	Population	Area Sq. Miles
Central Gism	87,000	530
Southern Gism	98.000	600
Managil	87,000	1,400
Medani Town	56,000	—
Shabarga Khut (East Bank of Southern Gezira) ..	18,000	480
	346,000	3,010

(II) Areas where the two-tier system is to take the form of a major council, all purpose for most of the area but, with an urban area (or areas) independent for some purposes :

Authority	Population	Area Sq. Miles
(a) Shukna (Rufaa)	104,000	2,400
Rufaa Town	14,700	—
	118,700	2,400
(b) Kosti District	195,000	9,160
Kosti Town	20,000	—
	215,000	9,160

(With possible future additional minor authority on Aba Island).

(III) Area where the single-tier system is to be applied at present:

Northern White Nile (including Dueim Town) Population 265,000 Area Sq. Miles 7,560.

(IV) Areas whose local government grouping is undecided.

Authority	Population	Area Sq. Miles
Fung Gism	78,500	11,000
Other Fung Authorities		
Rufaa El Hoi	59,000	15,000
Rufaa El Sharig	33,500	
Kenana	25,000	
Southern Fung ..	108,000	
Messellamia Khut		
(East Bank Northern Gezira)	44,000	1,000

DARFUR.

(I) Areas where the two-tier system could be completely introduced (*i.e.* Major Council with full complement of Minor Councils below)

NIL

(II) Areas where the two-tier system would take the form of a major council, all purpose for most of the area, but an urban area (or areas) independent for some purpose.

NIL.

(III) Areas where the single-tier system is to be applied at present :

AUTHORITY	Population		Area Sq. Miles
Fasher Central District	79,000	Councils existing	9,800
Eastern District Umm Kaddada ...	43,000	Councils existing	8,500
Southern District ...	265,000	Councils existing	46,380
Western District	153,000	Councils existing	15,340
Dar Masalit	153,000	To have Councils later	8,840
Northern Darfur ...	180,000	To have Councils later	50,460

(IV) Areas whose local government grouping is undecided.

NIL.

KASSALA PROVINCE.

(I) Areas where the two-tier system is to be completely introduced :

AUTHORITY	Population	Area Sq. Miles
GEDAREF (MAJOR) COUNCIL.		
Gedaref Urban authority	23,500	—
Gedaref District	276,500	31,000
	300,000	31,000

(II) Area where the two-tier system is to take the form of a major council, all purpose for most of the area but with an urban area (or areas) independent for some purposes :—

NIL.

(III) Areas where the single-tier system is to be applied at present.: —

AUTHORITY	Population	Area. Sq. Miles
Port Sudan	47,000	—
Kassala Town	36,000	—
Tokar (Meglis Ahli) ..	29,000	2,000

(IV) Areas whose local government grouping is undecided:—

Kassala Beni Amir ..	12,000	500
Rashaida	18,000	(No territory of their own).
Tokar Beni Amir	24,000	2,000
l eja	300,000	98,000

KHARTOUM PROVINCE

	Population	Area Sq. Miles
Khartoum Municipality ..	61,800	—
Khartoum North Municipality	30,800	—
Omdurman Municipality ..	117,600	—
Khartoum Rural District Council	118,600	5,660
	328,800	5,660

The future pattern of local government of this province under the present policy has not been determined.

KORDOFAN.

(I) Areas where the two-tier system is to be completely introduced (*i.e.* Major Council with full complement of Minor Councils below)

AUTHORITY		Population	Area Sq. Miles
BEDIRIYA (MAJOR) COUNCIL			
El Obeid Town Council ..		65,800	—
Dar Bediriya ..	not yet formed	65,000	3,080
Hawazma ..		34,500	2,000
		165,300	5,080

(II) Areas where the two-tier system is to take the form of a major council, all purpose for most of the area but with an urban area (or areas) independent for some purposes :—

AUTHORITY	Population	Area Sq. Miles
Western Kordofan (Dar Hamr)	251,500	21,030
Nahud Urban Council ..	21,000	—

(III) Areas where the single-tier system is to be applied at present :

AUTHORITY	Population	Area Sq. Miles
Eastern Kordofan ..	211,800	9,240
Tegali	110,000	18,740
Western Kordofan (Dar Masseria)	110,000	24,080
Northern Kordofan (Dar Hamid)	182,200	12,000
	614,000	64,060

(IV) Areas whose local government group is undecided:

Authority	Population	Area Sq. Miles
Central Nuba Area	60,400	2,500
Southern Nuba Area ..	146,900	3,000
Kowalib Nuba Area ..	34,500	1,000
Ajang Native Administration	41,000	2,000
Kababish	120,000	48,000
Nymang Nuba	65,000	1,500

NORTHERN PROVINCE.

(I) Areas where the two-tier system is to be completely intro- duced (*i.e.* Major Councils with full complement of Minor Councils below).

NIL.

(II) Areas where the two-tier system is to take the form of a Major Council, all purpose for most of the area but with an urban area (or areas) independent for some pur- poses:

Authority	Population	Area Sq. Miles
(*a*) Wadi Halfa District Council	78,700	76,520
Wadi Halfa Town Council ..	15,700	—
(*b*) Berber District Council ..	109,600	26,180
Berber Town Council ..	15,800	—
(*c*) Shendi District Council ..	203,000	15,950
Shendi Town Council ..	14,300	—
Damer Town Council ..	6,500	—

(III) Areas where the single-tier system is to be applied at present:

AUTHORITY	Population	Area Sq. Miles
Atbara Municipal Council .	38,000	—
Merowe District Council .	117,300	23,440
Dongola District Council ..	117,600	94,110

(IV) Areas whose local government grouping is undecided:

NIL.

SOUTHERN PROVINCES.

Local government is in the exploratory stage. Equatoria Province and Upper Nile Province have as yet no definite policy, though one warranted township—Malakal, (population 11,200) has been recently created in Upper Nile.

In Bahr El Ghazal, Gogrial (135,000) with its distinctive executive committee is to be followed by a number of other similar authorities of which four—Biselia, Cueibet, Marial and Thiet—are already operating informally, and another at Yirrol (Lakes District) is to be established shortly.

APPENDIX VI.

SUMMARY OF EXISTING DIRECT TAXES.

USHUR. A tax called Ushur ('tenths') is levied on rainlands in Khartoum and the Blue Nile Province and in Gedaref District. It is based on one tenth of the value of the crop and is payable annually in cash at conversion rates fixed by the Financial Secretary in accordance with current market prices. A new assessment is, of necessity, made each year.

LAND-TAX. Land-Tax is levied on land irrigated by flood or by artificial means. It principally occurs in the Northern, Khartoum and the Blue Nile Provinces. It is based on the value of the crop, but, owing to the variety of crops grown and to the difference in the cost of different types of cultivation, assessment of individual crops is not possible. In practice, land is divided into classes that pay at different rates, and individual projects, (such as water-wheels etc.), pay at flat rates that may vary from district to district. In the Gezira area, and in other places where the Government takes a share of the crop, the Government's share is deemed to include land-tax.

DATE-TAX. Date-Tax is levied in the Northern Province only, and is at a flat rate on every mature date-palm.

ANIMAL-TAX. Animal-tax (or Herd-tax, as it is more usually called) is levied, with some exceptions, in the Northern, Khartoum, the Blue Nile and Darfur Provinces. It is payable annually and is based on five per cent. of the current market value of mature animals (horses, camels, cattle, donkeys, sheep and goats). The rates are fixed annually by the Financial Secretary, and vary from district to district.

HOUSE-TAX. House-tax is payable, with some exceptions, in the principal towns. It represents one-twelfth of the annual rental value. .It is assessed triennially, but adjustments for new buildings are made in the intervening years.

POLL-TAX. Poll-tax is individually assessed at a flat rate on every adult male. It is chiefly levied in Darfur Province and in Zande District.

TRIBUTE. The distinguishing feature of Tribute is that it is collectively assessed by the Government on tribes or parts of tribes. The basis of the assessment is one or more of the foregoing taxes. In the South, tribute is, in effect, collective Poll-Tax. In Kassala Province, it is collective Herd-Tax. In Darfur Province, it is both Poll-Tax and Herd-Tax. It may contain a cultivation element, or may exist alongside Ushur. The collective assessment is broken down by the tribal heads to individual taxpayers according to their ability to pay.

COMBINED-TAX. In parts of Darfur Province Herd-Tax and Poll-Tax are pooled and called "Combined-Tax".

APPENDIX VII.

SUGGESTED HEADINGS OF LEGISLATION FOR A LOCAL GOVERNMENT ORDINANCE.

It was explained in the historical introduction that at the time the three ordinances of 1937 now governing local government were issued, autonomous local authorities had not been conceived. The ordinances were merely consolidating legislation catering for the then existing regime of direct rule assisted by native authorities and advisory boards. Many amendments and a deal of ingenuity, and considerable confusion have attended the efforts to make the ordinances serve as the fundamental law for the fortythree local authorities now in operation. Needless to say the 1937 ordinances are radically unsuitable for the purpose of giving effect to the suggestions in this report. They should be repealed and replaced by simpler legislation.

The principal points to be covered by such legislation are set out in this appendix. The appendix must be read in conjunction with the report to which it is cross-referenced. It happens that two other countries, Scotland and Kenya, have recently been engaged in the revision of local government legislation. Both the Local Government (Scotland) Act 1947 and the African District Councils Ordinance 1948 now before the Kenya Legislative Council are the product of extensive preliminary consideration. Together they would provide the draftsman of the new Sudanese Ordinance with a wealth of helpful precedent.

The exact form of the legislation will be for the Legal Secretary to suggest. There should be a clear distinction between the powers and duties of local authorities to maintain services, and their powers to make local laws. The former are fundamental: they confer *executive* powers and they have to be specifically expressed. The latter - the powers to make local laws - are incidental. They confer *legislative* powers; they are merely one out of many measures the local authority employs to attain its ends.

The local government ordinance should deal with the following matters. (The numbers in brackets refer to the paragraphs in the report).

CENTRAL AUTHORITY. Lay upon the central government the responsibility for the general supervision of local authorities, for periodical reviews of local government, and for adjustment of boundaries. (14).

Give power to the central government in the case of default to assume the duties in question or to transfer them to another body or person.

Give power to the central government to suspend the warrant of a local authority should the local authority be found guilty of gross or persistent mismanagement and to transfer all its powers and duties to another body or person. (14).

Empower the central government to hold an enquiry before taking any action following default or mismanagement.

Give power to the central government to maintain a central fund for postservice benefits for all employees of all local authorities and to recover from local authorities' employees such sums as may be due from them (80).

Give power to the central government to set up a Central Staff Committee representative of the central government and local authorities, and to prescribe its duties (78).

Give power to the central government to establish a central loans fund for making loans to local authorities (106).

CREATION OF LOCAL AUTHORITIES.

Empower the central government to create local authorities with corporate personalities, by individual warrants. (There would be no classification of local authorities into major or minor municipality town and rural: authorities would merely differ in the powers given to them in the warrant)

Give power to the central government to vary or add to a warrant.

Give power to the central government to vest all or part of the local authorities' powers and duties in some other body or person (e.g. a Governor or District Commissioner) pending the establishment of a local authority.

Give power to a Governor or to a District Commissioner to delegate powers to provisional area councils (27 & 28).

Give power to central government to create by warrant *ad hoc* authorities with separate corporate existence.

THE CORPORATE PERSONALITY OF LOCAL AUTHORITIES.

Such definition as is deemed necessary - e.g. power to sue, power to hold property or make contracts etc.

FUNDAMENTAL CONSTITUTIONAL MATTERS COMMON TO ALL LOCAL AUTHORITIES.

(other constitutional provisions would be specified individually in the warrants, but as much as possible should be standardised and included in the ordinance).

The principal points appear to be: Councils to consist of such elected and nominated members as may be prescribed in the warrant.

Qualifications of members and term of office to be prescribed, together with methods of filling casual vacancies.

Chairman and deputy chairman to be elected by the Council from among their own number, unless the warrant otherwise prescribes (37)

Meetings of the Council to be held monthly (unless otherwise prescribed in the warrant).

Meetings of the Council to be open to the press.

Conditions under which Extra-ordinary meetings can be called should be laid down.

The quorum for Council Meetings should be prescribed.

Minutes to be kept and signed and to be open to inspection.

Obligation to appoint a finance committee in all areas and an agricultural committee in rural areas (44), and power to appoint other committees from among the local authorities' own members, with powers to "co-opt" outside members except on the Finance Committee.

Power to enter into joint arrangements with other authorities and to delegate functions - except raising loans and taxes - to a joint committee (25).

Power to establish subordinate bodies and to prescribe their duties and financial responsibilities (26).

Obligation to make internal standing orders for the conduct of business, internal administration, and financial control. (37)

(The electoral rules should be set out in a schedule to the ordinance).

POWERS OF LOCAL AUTHORITIES.

Set out a list of the powers from which those conferred on individual local authorities by warrants would be selected. The following should be included :—

(a) *General Services.*

To provide elementary and sub-grade education and boys clubs (42)

To provide Public Libraries and reading rooms (5)

To provide and maintain recreation grounds and sports arenas.

To provide open spaces, green belts and parks.

To provide markets and slaughter houses, shops and depots for grading produce.

To construct and maintain roads (47)

To provide Public lighting

To control town planning and building laws (48)

To provide public lavatories.

To provide services for improvement of agriculture, cattle horse and poultry breeding, including maintenance of demonstration plots and gardens.

To initiate pump or other agricultural schemes.

To provide seed stores and supply agricultural implements (44)

To take measures for soil conservation (44)

To establish measures of fire control in agricultural areas.

To provide pounds.

To provide veterinary services.

To control forests and sale of timber (44)

To take measures for promotion of health and prevention of disease (45)

To provide dispensaries (45)

To provide clinics (45)

To take measures for control of mosquitoes (45)

To provide conservancy services.

To provide sewage system.

To provide welfare and social centres (46)

To control weights and measures (51)

To provide and maintain local prisons (49)

To provide houses.

To maintain a public relations service.

To provide, unless prohibited by the government in any particular case, such other local communal services as appear to the local authorities to be desirable.

(b) *Trading Services.*

To provide water supplies (not always a trading service) (43)

To provide electricity supplies (52)

To provide public transport (52)

To provide public ferries (52)

To provide cinemas (54)

To provide other trading services (e.g. grain stores) not prohibited by the government in any particular case. (53)

(c) *Powers to make charges.*

For uses of properties, facilities or services provided. (94).

For licences (95).

(d) *Miscellaneous.*

To carry out agency services for the central government. (39)

To meet expenses of local courts. (113)

To assist by grants, educational, cultural, welfare, charitable or public health institutions.

To acquire (compulsorily or otherwise) hold, and sell immoveable property, subject to the consent of the central government (109.)

POWER OF LOCAL AUTHORITIES TO ISSUE LOCAL LAWS.

The ordinance would include a list of the matters about which local authorities may, with the consent of the central department concerned, make local laws, together with a general power to make such laws for the good government and general well-being of the area. The method of promulgating and enforcing local laws would also be specified. (It might be desirable to provide for local laws on urgent questions to have validity for a limited period pending confirmation, because it is sometimes necessary to make a local law urgently, at a

time when a district is virtually isolated). The list would be settled with regard to the present powers of local authorities to make local laws, and to the new duties and services. (The Legal Secretary is at present sifting existing local laws).

SERVANTS.

Obligation to appoint and pay an executive officer (69-71) and, unless the warrant otherwise provides, a treasurer (73) and a superintendent of works (74). Power to appoint and pay other officers (75) subject to such directions as may be given by the central staff committee.

Dismissal of executive officer, treasurer and works superintendent to require a two-thirds majority vote of the members of the local authority.

Prohibition of paid servants from being members of the council or members of a local authority except to such extent as may be temporarily permitted in the warrant. (33 and 38).

Duties of executive officer to attend meetings and carry out resolutions.

ACCOUNTS & AUDIT.

Local authorities to keep accounts, to forward copies of final accounts to central government within three months of close of each financial year. Power of central government to prescribe forms of final accounts and accounting records (111)

Duty of central government to perform continuous audit and powers of auditors to call for documents, examine witnesses &c. (111).

Power of Governors of Provinces to "surcharge". (112).

LOCAL TAXATION.

Duty of local authority to levy sufficient taxes to meet current expenditure including instalment of loan repayment and interest on loans.

Power to levy local rates on immovable property in areas designated by central government. (91).

Procedure for making valuation list by local authority, and appeals against assessments to an independent tribunal. (Restricted rents to be ignored in arriving at Assessable Value). (118)

Local authority to fix annual amount of rate in the £E. (119)

Power of local authority to levy direct taxes, including taxes on cotton (92).

Right of Financial Secretary to require a lump sum contribution to the central government where, in his opinion, the direct taxes should yield more than the local authority needs. (92).

Powers of local authorities to tax entertainments, sale of wines and spirits, and to levy such other taxes as the central government may sanction from time to time. (93).

Central government to make contributions in lieu of rates in respect of properties occupied by them, equivalent to the sums which would be paid were the

	properties in private occupation. (14).
GRANTS.	A general power - not specifying particular services - to central government to make grants-in-aid of local expenditure. (93. 96-101).
LOANS.	Power to local authority to borrow with the consent of the central government, either from the government or elsewhere, subject to such regulations as the central government may make (105).
	Period of loans to be fixed by the central government.
	Loans to be permitted only for permanent work or other approved capital purposes (105).
	Resolutions involving borrowing to require confirmation at the next meeting after the one when the proposition was first made. (105).
BUDGET.	Obligation of local authority to prepare and submit to central government an annual budget three months before the beginning of each financial year. Obligation of central government to approve the budget, with or without amendments, before the beginning of the financial year.
SAVING CLAUSE.	A saving clause will be needed to keep alive existing laws for a limited transitional period.
REPEALS.	The ordinance would repeal a number of ordinances in their entirety (e.g. House Tax Ordinance) and others partly.

NOTES.

1. The legislation which will be needed when the District Commissioners' functions come to be distributed at a later date is not included.

2. The existing highly confusing use of the terms, order, standing order and regulation, standard regulation, have been ignored and the following adopted :—

Local Laws. For all the laws passed by the local authority in its capacity as a law-making body. (The central government would issue "model" local laws as a guide to local authorities. There is no need for these to be referred to in legislation).

Internal Standing Orders. For those rules made by the local authority for the regulation of its own internal business. (Model internal Standing Orders should be issued to guide local authorities).

3. *Local Authority.* The term does not include native authority.

4. *Central Government.* It will be necessary to substitute for this term, "Governor-General in Council or Minister" according to the duties to be laid upon the Minister of the Interior.

5. *Police.* At a later date a separate ordinance will be required to give powers to set up the *ad hoc* authorities for police purposes by indirect election from the local authorities in the area and to vest in them the control of the police service. The opportunity would no doubt be taken to codify all the existing laws relating to police (59-63) (This ordinance will not be needed until later).

ANNEX B

RECRUITMENT OF EXPERTS

The following is the list of vacancies which existed on 21st November, 1949:

Ministry of Agriculture

2 Assistant Soil Conservation Officers
1 Plant Physiologist
2 Agricultural Entomologists
1 Agricultural Entomologist (Plant Protection)
1 Agronomist

Veterinary Service

1 Veterinary Entomologist
1 Veterinary Research Officer

Ministry of Health

1 Lecturer in Anatomy
1 Bacteriologist
3 Medical Officers

Public Works Department

1 District Engineer

Posts and Telegraphs Department

2 Meteorologists.

MINUTES OF THE 9th MEETING OF THE LOCAL GOVERNMENT ADVISORY BOARD HELD IN THE CIVIL SECRETARY'S OFFICE ON 31.5.1949 and 1.6.1949.

Present : Sir James Robertson, K.B.E. — Civil Secretary — Chairman.

Mr. W.O' B. Lindsay — Acting Legal Secretary.

Mr. G.D.N. Clark — Financial Secretary (Local Government).

Mr. W.C. McDowall — Legal Department.

Abdel Salam Eff. Abul Ela.

Sayed Mohammed Ahmed Mahgoub, M.L.A.

Sayed Meccawi Suleiman Akrat, M.L.A.

The following member was co-opted for Minutes 49 - 51 :—

Mirghani Eff. Hamza, M.B.E.

Mr. C.A.G. Wallis — Secretary.

MINUTE 49. Dr. MARSHALL'S REPORT ON LOCAL GOVERNMENT IN THE SUDAN.

The *Chairman* said that this was a far-reaching and well expressed report — covering all parts of the Sudan. He thought that Dr. Marshall had obtained a very clear insight into the workings of existing local government and into its problems. He was himself gratified by the report because in the main it endorsed the Government's policy during the last few years, though it suggested some changes in method.

The *Chairman* said that he well knew how far our practice had fallen short of our intentions, but the Sudan suffered from a dearth of staff and equipment and progress was inevitably slow. Moreover he was not yet absolutely certain that the Sudanese believed this sort of local government to be the most suitable for their conditions.

The *Chairman* then read out a programme for dealing with the report and asked members for their comments

The Board accepted the programme and agreed that Local Authorities and Province Councils and the Public should be encouraged to discuss the report, so that when it came before the Assembly at the next session, the debate would be lively and well informed. They thought that it would be wise to publish a commentary with the report. This commentary could not express the government's final opinion which should not be given till after the Assembly debate, but it should bring into focus the main questions for decision and so help to prevent local discussion from wandering into too much detail. The commentary should also explain and where necessary qualify some of the recommendations in the report, so that misunderstandings might be avoided. Where the Government had to express some positive or negative opinion, the commentary should make it quite clear that these were only preliminary opinions and that the Government were not yet bound by them. Above all the commentary should be short and simple.

MINUTE 50.

After these preliminary observations the Board turned to discussion of the report in detail and recorded the following remarks. (The references below are made to Chapter VI of the report — The Summary of Principal Conclusions).

PRINCIPLES :

(i) *Pertaining to Central Departments.*

1. The "paramount authority" would appear to mean the government of the country i.e. the Executive Council and the Legislative Assembly. The Executive Council would no doubt delegate to a Minister of the Interior.

2. Agreed.

3. Agreed. Local Authorities must be made more worthy of having trust reposed in them. This means that they must have proper executive staff and the staff must be found.

4. Agreed — within the limits of what is possible.

5. This is recognised, but the costs must be kept under continual scrutiny.

The chief points brought out in discussion were :—

(a) The Minister responsible to the Executive Council would be advised (a) by the Local Government Depart-

ment and (b) probably by an advisory Board composed of representatives of departments and possibly of others.

The Legislative Assembly would debate matters of policy but they would not be concerned with the working details of Local Government.

(b) A member feared that before proper local authorities had been set up, the existing centralised administration might have been irretrievably wrecked and that the final result might be two parallel services costing twice as much and doing only half the work that was done now.

It was not of course possible to have a District Commissioner one day and a fully equipped Local Authority the next. The creation of a Local Authority was a gradual process and duplication for a time was unavoidable. But it should be the duty of the Local Government Department to keep careful and continuous watch over this and not to allow duplication for a day longer than necessary.

(c) There was some discussion whether local government would be cheaper than direct administration — even when the period of duplication was over. The general opinion was that no answer could be given. Cheapness could only be measured in relation to output.

(d) A member said that more and more work was being thrown on to District Commissioners and he asked for a high directive to stop this. If this went on, the office of District Commissioner could never be extinguished. It was a vicious circle in which local authorities, not being reliable, were not used and so could never learn to become reliable.

(ii) *Pertaining to the Local Authorities.*

(i) — (ix). All accepted.

Points in the discussion were :—

(a) Agreement to (i) meant the final acceptance of what was broadly speaking the English form of local government. It had not proved particularly successful when transplanted and many people had doubts whether it would succeed in the Sudan. Yet this appeared to be

the ambition of the Sudanese. Moreover English education, English culture, English law had been accepted over the last 50 years and it was logical to choose Euglish democracy.

The place of tribal leaders in local government was an acute problem still to be solved, but progress so far made in rural areas was not unencouraging while that in the towns had been positively encouraging.

Conciliar local government as a policy would have to be accepted or rejected as a whole. The Board were in favour of accepting it.

(b) If powers were to be transferred to local authorities little by little as they proved their capacity, the residual services to be administered by the central government might vary from area to area. Duplication of staff would therefore have to continue longer in some places than in others.

(c) Unless local authorities were given independent taxing powers there could be no development at all of local government.

APPLICATION OF PRINCIPLES :

(i) *Technique of central control of local government.*

Points in the discussion were :—

(a) The need to keep correspondence in Arabic was admitted.

(b) To carry out Dr. Marshall's recommendation about staff 9 District Commissioners and 3 professional local government men would have to be recruited — as well as the necessary clerical staff.

To begin with the regional representatives of departments might act as technical inspectors of local authorities.

(c) In para 8 of the report there was a reference to the "fusion of financial and general administration". In para 12 the words used were "an Assistant Civil Secretary aided by a financial and legal colleague". In Chapter VI "Summary of Conclusions" the words were "a local government department with a staff which would include representative of the Legal and Financial Secretaries".

The Finance Department dealt with local government from two aspects (a) treasury (b) development. Similarly the Legal Department dealt with it from two points of view (a) legal control (b) development. There was no suggestion that these departments should abrogate their first functions, nor even merge them in the functions of a local government department. It was the development function which the report suggested should in each case be transferred to the local government department. The local government department would recruit its own legal and financial men who would not be representatives of the legal and finance departments.

Local authorities would then deal with the local government department alone and the specialist officers there would deal with their opposite numbers in the legal and finance departments.

(ii) *The structure of Local Government.*

The discussion dealt with the following matters :—

(a) The original conception of local government structure was pyramidical, with province councils at the apex and large rural district councils underneath. The Board at their 5th Meeting stepped down this conception to major district councils and minor rural and urban councils. They also abandoned the idea of completely subordinating the minor to the major councils and proposed that each kind of council should be autonomous within the range of duties and powers given to them. This was the "two tier system" to which the report referred.

The report stepped down the conception yet another stage. All the services which local authorities would be able to administer within the foreseeable future were of the nature of minor services and there was no reason therefore to bother now about the more elaborate structure which might be needed when local authorities wished to take over services of the nature of higher education and hospitals. Most of the local authorities could be "all-purpose" authorities for many years to come.

This recommendation could be accepted, but not so as to exclude the two-tier structure and even the creation of "ad hoc" authorities where conditions made them suitable. Structure was merely relegated from being a question of principle to being a practical question of expediency to be decided on the spot between the Governor of a province and the Local Government Commissioner.

(b) All forms of joint action by neighbouring authorities should be encouraged.

(c) Village councils and small town committees were an essential feature of any structure. In the tier system they were known as the third tier and were normally subordinate to the second tier.

(d) A fully developed local authority was one that had an elected majority of councillors, separate buildings, its own executive staff and its own equipment. It could stand on its own before the law as a separate legal personality.

It was obvious that there were many parts of the Sudan where the requisite conditions were still absent. For these areas, the Board accepted the proposal to set up provisional councils. The Governor General's Warrant would be issued to the District Commissioner and the District Commissioner would be required to delegate his powers to the provisional councils. In due course the provisional councils would be rolled up into a single local authority to which a Warrant would be issued by the Governor General.

The alternative proposal in para 28 was not however excluded, if it should prove useful in any exceptional area. In that case the Warrant would be issued to the District Commissioner in Council. He would have to be given the power of veto.

(e) The duties of the Local Government Commissioner would not be confined to settling boundaries. He would also settle the structure — whether all-purpose, major/minor or *ad hoc*. It would be better if he were a permanent member of the local government department.

(iii) *The place of Native Authorities in Local Government.*

The Board accepted in general the recommendations of this part of the report. The aims were: first that officers paid by the council should not be members of the council: second, that one person should not combine judicial and executive functions. The Board were in some doubt whether councillors should also be local justices. A majority thought that there was no objection if they were only members of court panels or if they only had summary powers, but that the possession of large court powers should be a disqualification from membership of a council. The Board recognised that there would be a great difference in the pace of achieving these aims in different districts.

Points made in the discussion were :—

(a) The present position was an anomaly which nevertheless must remain for a long time, but in the end it would go. The tribal organisation would eventually merge with the local authority from one side, just as the Merkaz would merge with it from the other side. But this should not be forced. Passive resistance could wreck the programme.

(b) At present the tribal organisation was extremely well suited to administer justice in the courts, to control public security, to arrange seasonal movements, to collect people for communal work, to round up cattle for immunisation and finally to assess and collect taxes. No other authority at present could do these tasks either half as cheaply or half as well.

Works and social services, however, were outside the scope of the tribal leaders. To saddle them with responsibilities of this sort would overload them, lead to inefficiency and end by damaging their high reputation. A frank recognition of this would clear the air.

(c) There was some evidence to show that tribal leaders themselves were beginning to realise the need for separation of duties, but that it was an open question whether they might prefer to retain their executive and give up their judicial powers or vice-versa.

(d) This problem which seemed so intractable in Khartoum might prove less so when it came to be discussed in

District and Province Councils. Each area would have its own way of dealing with it. The solution might prove easier if the local approach was always directed to the general betterment of the locality (political, social and economic) rather than to the expansion of any particular service.

(e) Separation of duties might be possible at once where there was a ruling tribal family with several active members. One might be a councillor, another a local justice, another an executive. A beginning on these lines had already been made in some places.

(f) Payment of the Nazir's salary by the Government would be a useful legal fiction to allow him to be a councillor, since he would be receiving nothing from the council.

(g) The report visualised Omdas and Sheikhs as coming directly under the executive officer (not the Nazir) for tax collection. There might be a difficulty if the executive officer wanted an Omda for this work at the same time as the Nazir wanted him to supervise some tribal affair.

(h) Iraq had maintained its cohesion by retaining the co-operation of the tribal leaders through maintaining their authority as part of the machinery of government. In the Sudan the Nazirs were frightened that their authority was being undermined. They felt and rightly felt that they were the cement which bound the country together. No sweeping changes were intended — nor were they possible. All that was intended was a gradual movement towards the replacement of three separate authorities — the Merkaz, the Council and the Tribal Authority — by a single statutory council responsible to the people of the localty. It was impossible for all the work to be properly done by a handful of persons and it had to be distributed upon right principles. The provision of a strong executive staff for the council would be the first step in making these principles clear.

(v) *The powers and duties of local authorities.*

The Board accepted these recommendations.

Contrary to a fairly wide-spread belief, there was no theoretical fixed division of powers and duties between central and local

government. The business of government should be divided on empirical lines and the Government should reserve the right to alter the division at any time.

For the present the proposals in paras 42 — 54 were acceptable as the basis for division, but many of the existing councils would have to improve their organisation and turn themselves into what the report called "fully-fledged" authorities, before they could qualify for the grant of some of the powers — e.g. Elementary Education.

(vi) *Control of the Police.*

With one dissentient voice, the Board had no objection in principle to the proposals for police, but thought that they could not be carried out at the present time, nor until local government had been securely established on the lines of the report. Discussion on these paragraphs could therefore be postponed for some years.

(vii) *Relation of local government to large scale agricultural schemes.*

The Board noted that the last word of the first sentence should be "management" instead of "policy" — "management" was the word used in para 64.

Otherwise the Board had no comments.

(viii) *Public interest in local government.*

The Board endorsed this opinion and hoped that the Gordon Memorial College could help with extra-mural lectures.

(ix) *The executive of the local authority.*

The Board noted that this confirmed present policy.

(x) *The local government service.*

The Board agreed generally with these proposals. The following points were made :—

(a) Local authorities would not for many years be able to recruit all their officials direct. An element of seconded officials would remain, but these should not be transferred, as now, at the sole will of the Department. The authority must be able to rely on keeping a man for a reasonable length of time. Secondment should be for a term of years and probably officials should not be seconded just when they were about to be promoted.

(b) Professional associations of officers should be encouraged.

(xi) *Finance.*

Subject to the practicability of these proposals being investigated the Board agreed with the general intention in this section. This did not necessarily imply acceptance of any of the specific proposals. The whole of Chapter (xi) would have to be reviewed having regard to Section 58 (6) of the Executive Council and Legislative Assembly Ordinance so as to determine the taxes to which that section applied. Complications were already apparent and others might appear later. For example :—

(a) There was a practical difficulty in the proposal to abolish House Tax in order to increase rating potential. The Tax falls on the owner while rates fall on the occupier. If the Government ceased to draw the Tax (worth about £E. 50,000 per annum) from the owners, while the local authority began to draw a corresponding amount from the occupiers, there was no means of ensuring that the owners would reduce rents by this amount. There were two possibilities :—

(i) To let House tax remain, and to assign it to the local authority, provided that the authority took over services of a comparable value.

(ii) To abolish House tax and to provide for a rate upon owners additional to the general rate upon occupiers.

(b) To hand over the direct taxes to local authorities subject only to a lump sum contribution would be to jump to a final decision in a matter which the report in para 88 admitted could never reach finality. It would be possible, however, to assign these taxes for a three year period and then if a better plan had meanwhile been propounded the Government would be free to think again.

(c) This would in effect be adopting the Gedaref type of budget as the best for the present. The one defect of that form of budget would however be removed, because the intention was to let the local authority fix the scale at which taxes would be assessed.

(d) Proposals for taxation in the irrigated cotton areas should be considered, but it could not be said yet whether the method proposed in the report was workable.

(e) Taxes on wines and spirits should be additional to those now paid.

(f) As far as possible services such as bucket and dust-bin removal, should be made to pay for themselves.

(g) If, after the basis of local government finance had been worked out, a local authority could not balance its budget it was right that the Government should treat it generously.

(h) (i) A scheme for loans was already half worked out and the Executive Council had approved £E. 250,000 to start it. At present the money would be advanced from and repaid to the general funds of the Government, but later it might be possible to set up a separate loans fund with its own trustees.

(ii) No latitude in the matter of borrowing was possible. Local authorities should be most closely bound by rules.

(iii) If ever private investors were ready to lend their money for public purposes at a reasonable rate of interest it would be better that they should not lend it to the local authority direct, but to the Trustees of the loans fund, who would relend it to the authority.

(i) Some authorities, e.g. Shendi — might have to budget for a surplus for a few years to build up the security reserve.

(j) The audit was now in operation and three parties were at work.

It was a good suggestion to put the power of surcharge with the Governor.

(k) The elaborate system of site rating, which was described in the report, was not suitable for the Sudan.

(xii) *The Three Towns.*

(xiii) *Atbara and Malakal.*

The Board had no comments on these sections.

THE FUTURE OF THE DISTRICT COMMISSIONER.

The Board agreed that the District Commissioner's duties must be distributed, if proper local authorities were to come into being. The process should begin as soon as possible. This meant that the tendency to lay more and yet more duties upon District Commissioners should be reversed. The last sentence of para 132 (a) (iv) was important. Whatever part of a District Commissioner's work could be regionalised, his work as resident Magistrate must always be done by someone on the spot.

MINUTE 51.

The *Chairman* said that the Board had gone hurriedly through the report and there would have to be a great deal of debate yet. Nevertheless this first discussion had been stimulating and had revealed that the members unanimously wished to go ahead with local government on the broad lines of Dr. Marshall's report.

He proposed that the Board which had arranged for Dr. Marshall to visit the Sudan and had given him his terms of reference should now record their appreciation of the result.

The Board unanimously agreed and instructed the Secretary to send to Dr. Marshall a copy of these Minutes and a letter expressing their appreciation of his work which would be of lasting benefit to the Sudan.

THE CIVIL SECRETARY'S ADDRESS TO COUNCIL IN PRESENTING THE MARSHALL REPORT.

1. Dr. Marshall was invited last year to come to the Sudan "to enquire into and report on the policy and practice of the Sudan Government in respect of Local Government and to make recommendations upon any matter arising from the enquiry". The report which members of Council now have before them is the result of Dr. Marshall's visit to the Sudan and I think that members of Council will agree that the report is a remarkable achievment and obviously the work of an exceptionally able man, whose advice the Sudan Government have been most fortunate to obtain. The report is

clear and constructive: it is comprehensive in its grasp of all problems with which it deals in all parts of the Sudan.

In general, the report is favourable to the steps which have been taken up to date to start and foster Local Government bodies throughout the country. Many comments, recommendations and criticisms are passed in the report on details and on practice, but the main shape of Local Government and the policy which the Sudan Government have adopted of following the British model is endorsed and commended by Dr. Marshall. I do not propose to ask Council to deal with the report at the present stage in any but the most general way, as there will of course be opportunities later on for members of Council to consider the matter in discussions in the Assembly: at the committee stage, if the Assembly decides to set up a select committee: and later on in discussing the new legislation which will emerge after the Assembly has had a full opportunity to consider the matter.

2. I should like now to deal with the question — why do we require to consider Local Government at all and I would refer you at this point to para. 2 of the report.

The main reasons for setting up Local Government authorities are :—

(1) the need for de-centralisation, (2) the necessity to adapt services to local conditions, (3) the wish to inculcate a sense of political responsibility, (4) the wish to train public representatives for the wider sphere of central government, (5) the desire for a local body whose duty it is to watch over the general interests of the citizen. Dr. Marshall goes on to point out the impossibility of giving the technical central departments, agriculture, education, veterinary, etc., local organisations of their own. They must rely on some generalised local machinery. In the past much of this work has been done by the District Commissioners and done extremely well. With the growth of political sense however in the country, it is obvious that the work of a single bureaucratic executive must be less successful than that of a responsible live and progressive local authority with its foundations based on the will of the local people.

As Lord Listowel, Minister of State for the Colonies in the British Government, recently said — "the present need is to create machinery of government which is capable of development towards representative and responsible government. There must be transition from personal to in-

stitutional administration, but care must be taken that power is not handed over to oligarchies. Local authorities are an essential counter-balance to constitutional advance at the centre but they cannot be built up overnight".

3. Local Government as we know it in the Sudan now has been built up in its present form in the cities and towns since 1942 when Sir Douglas Newbold set Governors and District Commissioners to work out plans for Municipal and Town Councils: in the rural areas the conciliar system has been more slowly developed out of the previously established native administrations, which had been slowly built up by federation and coalescence round well known and respected tribal leaders. The progress towards democratic local government has necessarily been slower in the country areas than in the towns. To build up these institutions during the war, and in the disturbed political period which has followed has not been easy, and naturally as things were, skilled advice was not easily obtainable. Our local government ordinances. too were enacted before the conciliar system came into being: and have had to be amended greatly to cover the needs of the present set-up. One of the main aims in getting Dr. Marshall to advise us was to obtain his advice on the form revised legislation should take.

4. There have been various objections made to the idea which is expressed in the Marshall report of autonomous Local Government. It is said that the Sudan's problems are mainly economic and that economic progress and safety can only be secured by direct forms of government. Those who hold this view would therefore reject any form of autonomous local government as being likely to retard the production of wealth. They consider that the old system of direct bureaucratic control is the best suited for economic progress.

The Sudan Government have assumed that direct government by bureaucratic officials will ultimately be unsuitable for the Sudan and since the Milner report of 1921, the Government have systematically endeavoured to delegate their authority in various ways to local agencies. I think that no one would now wish to reverse this policy, even if it were politically possible now to do so. Other critics accept the need for Local Government but question whether the British form is the most suitable for the Sudan, at least in the rural areas. They think that the system introduced by Napoleon in France and copied by the Ottoman Empire throughout the Middle East might be more suitable. Before it can be decided whether the Sudan is to have Local Government on a Franco-Turkish model or on the English model, we must try to appreciate the differences

between the two systems. To do so at any length would take a very long time and to attempt to describe the differences in few sentences is to invite the accusation of being superficial. But broadly speaking the difference is that the British form of Local Government is subject solely to the law and the other form is subject to varying degrees of administrative control by central government officials. Obviously fully developed local authorities cannot be produced over-night and it is inevitable that Local Government in the Sudan must pass through a stage of partly administrative and partly legal control, until it reaches the stage when it is unfettered by central government administrative control and is entirely and solely under the control of the law. The controversy is therefore largely academic at present, because whatever happens there is bound to be considerable administrative control over the Sudan's system for many years to come and the real question on which a decision must be taken now is whether administrative control is to be retained for ever as a matter of policy, or whether the aim should be to pass Local Government through this stage unto the British system of autonomy under the law. This decision is important, because it will shape our future plans and in default of a decision regarding the goal to which we are aiming institutions may crystallise in an intermediate stage and this intermediate stage may be mistaken for the goal.

5. Having discussed this main question of policy, I should now like to turn your attention to other points in the report on which direction is required. Members of Council will see from the minutes of which they have received copies, that the Local Government advisory Board have dealt with the report in considerable detail. Clearly I cannot and need not ask Council at this stage to consider all the detail involved and I shall now mention only the major points on which I think guidance should be given by Council to the Legislative Assembly, to whom I propose to submit the report when they reassemble in the autumn. I should also mention that I have received comments from Provincial Governors on the report: as a whole these comments are tentative and I expect that Governors will wish further opportunities of considering the various matters discussed in the report when they have had time to consult their Province Councils. Generally speaking the report has met with the approval of Provincial authorities and few important criticisms of its recommendations have been made.

ORGANISATION.

6. Dr. Marshall makes recommendations for the expansion of the Local Government section now attached to my office. Members of Council will note that the Local Government Advisory Board

readily accepted these, and I think that they are essential to progress. Whether it will be possible to provide at once all the staff suggested by Dr. Marshall is a more difficult question to answer, but I am proposing to recruit one or two extra British political officers this year so that trained men can be released from the outside districts to take up one or two of the posts suggested by Dr. Marshall. The position of financial and legal representatives in the new Local Government organisation has been accepted by the Financial and Legal representatives at the local Government Board meeting, and I do not think there will be any difficulty in obtaining agreement of the departments to the arrangements suggested by Dr. Marshall.

7. The Provincial set-up is described largely by inference in paragraphs 12 and 13 of the report. The intention is that as District Commissioners come out from the districts on the transfer of authority to the Local Government Councils, some of them should be re-installed in Province Headquarters as Local Government Inspecting Officers; others will no doubt remain in the district as Judges acting as resident magistrates and supervising the Native Court system. I wish to make this point clear at this stage as the proposal that the District Commissioner should entirely disappear can only be implemented when his main central government functions have been arranged for by other agencies. The picture drawn by Dr. Marshall is of a Province Headquarters under close control of the Governor with an inspectorate staff of officials each dealing with one aspect of the duties handed over to Local Government, e.g. Finance, Education, Works, Law and Order etc., and I would quote Dr. Marshall's remark — "the closer the control is related to Province Headquarters, the smoother will be the working and the greater the likelihood of the Inspector of one department working in co-operation with another".

THE STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENT.

8. I would now ask Council to turn their attention to the Minutes of the Local Government Advisory Board where the structure of Local Government is dealt with. The "All-purpose" authority is a simple conception but unless it rests on a network of village councils and town committees, it may well be too large to provide real "Local" government. I must admit that I am sceptical about the value of these small units and I understand that in India it was not found possible to establish village councils which had any real authority. It is necessary therefore that our all-purpose units should not be too large or they will fail to obtain the support of the mass of the people and will not really be "Local" Government, and for this reason I would not exclude "a two tier" system, in areas where it seems necessary and convenient.

THE PLACE OF NATIVE AUTHORITIES IN LOCAL GOVERNMENT.

9. Dr. Marshall deals with this problem at considerable length and it was fully discussed at the Local Government Advisory Board. Members of Council will see that the Board accept the recommendations made in the report in general and Provincial Governors have generally taken the same view. It is essential that the points noted in the Local Government Advisory Board's minutes on page 7 should be emphasised, for any changes in the position of tribal authorities must be very gradual indeed if the present administration of the more rural areas is not to be upset. The intention is that a single separate council responsible to the local people should eventually take the place of the Merkaz, the Council and the tribal authority. Obviously all the work involved cannot properly be done by a few tribal leaders and as the services undertaken by Local Government grow, the difficulty of the tribal leaders in dealing satisfactorily with them will become the more apparent. Thus the Councils will take over non-tribal services first; gradually over a course of years improving and broadening them; while the tribal authorities will continue to perform the other tribal tasks for which they are best suited, so long as tribalism remains.

POWERS AND DUTIES OF LOCAL AUTHORITIES.

10. In sections 39 — 54 of Dr. Marshall's report, his ideas on this subject are adumbrated. The Local Government Advisory Board without laying down any hard and fast lines accept the recommendations generally, realising that the powers and duties of local authorities can be varied according to the ability of the councils and the efficiency of their staffs. I think that Council may well accept these recommendations in principle.

CONTROL OF THE POLICE.

11. In Sections 55 — 63 of the report Dr. Marshall discusses the control of the Police. The Local Government Advisory Board thought that the present was far too early for any transference of authority over the Police force and I think that this will be generally accepted at the present time. One school of thought considers that the Police should never be handed over to local authorities. The dangers and advantages of such transfers are discussed in the body of the report and Dr. Marshall in para. 57 gives four strong reasons why the Police Force should be based on local loyalty. I suggest that, as it is premature to discuss this matter now, Council should make no decision upon it.

LOCAL AUTHORITIES AND LARGE SCALE AGRICULTURAL SCHEMES.

12. Dr. Marshall's remarks on this somewhat controversial subject are interesting and illuminating. The Local Government Advisory Board had no comments on his suggestions.

THE EXECUTIVE STAFF OF LOCAL AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT SERVANTS.

13. These most important and vital matters are discussed in Sections 69 to 88 of the report. Dr. Marshall's recommendations regarding the executive staff of local councils confirm the present policy and were therefore accepted by the Local Government Advisory Board. It is thought that a number of seconded officials will have to remain attached to Local Government for some time to come as Local Government bodies are not yet able to recruit all their officials direct. Dr. Marshall's remarks regarding the length of secondment and the right of the local authority to have some say before a seconded official is transferred back to his department were thought by the Local Government Advisory Board to be most reasonable.

FINANCE.

14. The most important subject of Local Government finance is dealt with in paras. 89 to 120 of the report and Members of Council will no doubt accept the recommendation of the Local Government Advisory Board that though they agreed with the general intention of this section they did not necessarily accept any of the specific proposals. The various comments of the Local Government Advisory Board show some of the difficulties which will come up when this section of the report has to be implemented.

THE FUTURE OF THE DISTRICT COMMISSIONER.

15. The last section of Dr. Marshall's report deals with the future of the District Commissioner. I have already mentioned this difficult subject earlier in my remarks and I should like to make it clear at this stage that the functions which have previously been carried out by this officer and which in the still unsophisticated areas will continue for many years to be carried out by him, will in other more advanced areas be devolved on to a local authority in part, while other parts of his existing functions will be carried on by special technical officers. The District Officer as such will presumably ultimately disappear. The difficulty is going to be in carrying out the District Officer's work without incurring con-